

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

**FABIANA KOINASKI BORGES**

**O CARÁTER DELIBERATIVO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS  
CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE  
CRICIÚMA/SC ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019**

**CRICIÚMA - SC  
2020**

**FABIANA KOINASKI BORGES**

**O CARÁTER DELIBERATIVO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS  
CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE  
CRICIÚMA/SC ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – Área de concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de pesquisa em Direito, Sociedade e Estado da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

**CRICIÚMA - SC**

**2020**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

B732c Borges, Fabiana Koinaski.

O caráter deliberativo do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes : uma análise do município de Criciúma/SC entre os anos de 2015 e 2019 / Fabiana Koinaski Borges. - 2020.

205 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2020.

Orientação: Ismael Francisco de Souza.

1. Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes - Criciúma (SC). 2. Direitos das crianças. 3. Direitos dos adolescentes. 4. Democracia participativa. 5. Políticas públicas. 6. Proteção integral. I. Título.

CDD. 22. ed. 342.1637

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

**FABIANA KOINASKI BORGES**

**“O CARÁTER DELIBERATIVO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS  
DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO  
DE CRICIÚMA/SC ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019”**

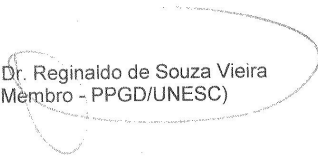
Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no  
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 19 de fevereiro de 2020.


**BANCA EXAMINADORA**

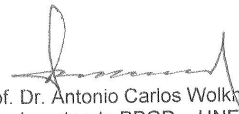
  
Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza  
(Presidente e Orientador – UNESC)

  
Prof. Dr. André Viana Custódio  
(Membro Externo – UNISC)

  
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
(Membro – PPGD/UNESC)

Prof. Dr. Gustavo Silveira Borges  
(Membro Suplente – PPGD/UNESC)

  
Fabiana Koinaski Borges  
(Mestrando(a))

  
Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkner  
Coordenador do PPGD – UNESC  
Portaria 42/2016/REITORIA UNESC



Aos meus filhos, Gabriel e Sofia, pelo amor que alimenta a esperança e cresce a cada dia.

## **AGRADECIMENTOS**

Escrever não é a tarefa mais fácil, nem tampouco a mais árdua, mas demanda de muito esforço, dedicação e auxílio dos familiares e amigos que compartilham do ato tão sublime que é o conhecimento. Por isso agradeço a cada um que de alguma forma contribuiu para o desfecho desta história e o recomeço de uma nova etapa em minha vida.

À minha família, motivo do meu viver: Cristiano, meu marido, que pelo carinho e conforto diário proporcionou o progresso do meu estudo; Gabriel, meu filho, pelo infinito amor que alimenta meus pensamentos; e Sofia, minha criança que irradia alegria e proteção.

A meus pais, João e Irene, que participaram ativamente de todos os momentos de minha vida e contribuíram para o meu crescimento intelectual.

À minha amada irmã, por sua determinação e carinho, e, meus sobrinhos: Vinícius, exemplo de sabedoria e presteza nos estudos; Henrique, que por sua inocência é revigorada a memória da infância.

A meu tio Valmir, por sua persistência e otimismo ensinou-me que não podemos nunca desistir, pois sábio é aquele que corre atrás de seus objetivos.

A meu orientador, professor Dr. Ismael Francisco de Souza, pela acolhida, preciosos ensinamentos e alegria de viver. Professor que tive o privilégio de tê-lo como orientador e que já desde o início vem alimentando uma grande amizade. Hoje, mais que conhecimento aprendi a superar as dificuldades e apreciar as amizades. Juntos formamos um grupo que além dos estudos e pesquisas compartilhamos momentos descontraídos e felizes que só a verdadeira amizade pode oferecer. Muito obrigada, querido professor, por apresentar-me o jeito certo de estudar.

Às amigas, Leandra, Angélica e Glaucia, responsabilizo-as por tornarem os meus dias ainda melhores.

Ao professor, Reginaldo de Souza Vieira, que com sua aguçada humanidade compartilhou sabedoria e tornou mais fácil a pesquisa.

Ao professor Dr. André Viana Custódio, profissional de ilimitados conhecimentos acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes e que muito contribuiu para a estruturação e desenvolvimento deste trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela ajuda financeira concedida, facilitando o desenvolvimento intelectual.

## RESUMO

O problema norteador da pesquisa consiste em: “diante da atual infraestrutura do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, bem como da capacidade técnica dos conselheiros de direitos, como o caráter deliberativo foi desempenhado, entre os anos de 2015 e 2019, de forma paritária, entre a sociedade civil organizada e o Poder Público municipal, a fim de serem deliberadas ações para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes e sua consequente implementação e execução de políticas públicas?” Todavia, para responder ao questionamento da pesquisa delinea-se a seguinte hipótese: “apesar do poder deliberativo desempenhado pela sociedade civil organizada e o Poder Público buscar a preservação e efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma enfrenta dificuldades para exercer as suas atribuições, tendo em vista a reduzida qualificação e capacitação dos conselheiros, a precária infraestrutura em que são desempenhadas as suas funções, bem como o descumprimento, por parte da esfera governamental, das decisões tomadas nos espaços democráticos”. Neste sentido, definiu-se como objetivo geral, identificar a atual infraestrutura do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, bem como a capacidade técnica dos conselheiros de direitos, entre os anos de 2015 e 2019, a fim de serem deliberadas ações para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes e sua consequente implementação e execução de políticas públicas. Os objetivos específicos são quatro e correspondem aos capítulos especificados a seguir. No primeiro, estuda-se as dimensões da proteção aos direitos de crianças e adolescentes; no segundo, a democracia participativa e as políticas públicas para crianças e adolescentes; no terceiro capítulo discorre-se acerca dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes; e o quarto, pesquisa-se o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC: um retrato da política de atendimento à criança e ao adolescente. O percurso metodológico da pesquisa adotado é o método dedutivo por partir de premissas gerais para específicas para ser obtida uma concepção base. Para a proposta da dissertação os métodos de procedimento utilizados são o monográfico e o histórico, e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental indireta, onde são analisadas as atas de reunião do órgão municipal nos anos de 2015 a 2019, objetivando analisar as deliberações e funcionamento adequado do órgão colegiado na implementação e controle de políticas públicas para crianças e adolescentes.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Criança e adolescente. Democracia participativa. Políticas públicas. Teoria da proteção integral.



## ABSTRACT

The guiding problem of the research consists of: “in view of the current infrastructure of the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents of Criciúma, as well as the technical capacity of rights counselors, as the deliberative character was performed, between the years 2015 and 2019 , on an equal basis, between organized civil society and the municipal government, in order to deliberate actions to guarantee the rights of children and adolescents and their consequent implementation and execution of policies? ” However, to answer the research question, the following hypothesis is outlined: “despite the deliberative power played by organized civil society and the Public Power seeking the preservation and realization of the rights of children and adolescents, the Municipal Council for the Rights of Children and of Adolescents in Criciúma faces difficulties in carrying out their duties, in view of the low qualification and training of councilors, the precarious infrastructure in which their functions are performed, as well as the non-compliance, by the governmental sphere, of the decisions taken in the spaces democratic ”. In this sense, it was defined as a general objective, to identify the current infrastructure of the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents, as well as the technical capacity of the rights counselors, between the years 2015 and 2019, in order to deliberate actions for guarantee the rights of children and adolescents and their consequent implementation and execution of policies. The specific objectives are four and correspond to the chapters specified below. In the first, the dimensions of protection of the rights of children and adolescents are studied; in the second, participatory democracy and policies for children and adolescents; the third chapter discusses the Councils for the Rights of Children and Adolescents; and fourth, the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents of Criciúma / SC: a portrait of child and adolescent care policy. The methodological path of the research adopted is the deductive method since it starts from general to specific premises to obtain a basic conception. For the dissertation proposal, the procedure methods used are monographic and historical, and indirect bibliographic and documentary research techniques, where the minutes of the meeting of the municipal body in the years 2015 to 2019 are analyzed, aiming to analyze the deliberations and functioning appropriate role of the collegiate body in the implementation and control of policies for children and adolescents.

**Keywords:** Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents. Child and teenager. Participatory democracy. Policies. Integral protection theory.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Unidades da Federação – Probabilidade de um recém-nascido (%) não completar o primeiro ano de vida – Total – 2017 .....	43
Figura 1 - Figura demonstrativa das políticas .....	78
Gráfico 2 – Procedência do Presidente dos CMDCA's (Brasil e Regiões).....	116
Gráfico 3 – Registros de nascimentos lavrados em Criciúma .....	135
Gráfico 4 – Registros de óbitos fetais e de crianças menores de 1 ano de idade lavrados em Criciúma.....	136
Gráfico 5 – Ascensão do IDHM em Criciúma .....	137
Gráfico 6 – Frequência escolar por faixa etária em Criciúma nos anos de 1991, 2000 e 2010.....	138
Gráfico 7 – Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo na Região Sul.....	148
Gráfico 8 – Reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma nos anos de 2015 e 2019.....	151
Gráfico 9 – Participantes nas conferências municipais realizadas em Criciúma nos anos de 2016 e 2018.....	174
Gráfico 10 – Classificação das deliberações do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma .....	176

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre a Doutrina da Situação Irregular e a teoria da proteção integral.....	35
Quadro 2 – Intersetorialidade .....	123
Quadro 3 – População total e população entre 0 e 19 anos residentes no município de Criciúma/SC .....	133
Quadro 4 – Classificação das falas dos conselheiros de direitos conforme análise das atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma nos anos de 2015 a 2019.....	165



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**AMREC** - Associação dos Municípios da Região Carbonífera

**CEATS/FIA** - Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração

**CEDCA/SC** - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CF/88** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

**CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho

**CMDCA** - Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes

**CONANDA** - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social

**CRC** - Central de Informações do Registro Civil

**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**DNV** - Declaração de Nascido Vivo

**DO** - Declaração de Óbito

**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**DUDH** – Declaração Universal dos Direitos Humanos

**FMDCA** – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**FIA** – Fundos da Infância e da Adolescência

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano

**INSS** - Instituto Nacional do Seguro Social

**LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** - Lei Orçamentária Anual

**OAB/SC** - Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**UNESC** - Universidade do Extremo Sul Catarinense

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1. DIMENSÕES DA PROTEÇÃO AOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....</b>	<b>20</b>
1.1 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	21
1.2 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL: A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	30
1.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	38
1.3.1 Direito à vida.....	42
1.3.2 Direito à saúde e à alimentação.....	44
1.3.3 Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade.....	45
1.3.4 Direito à educação.....	46
1.3.5 Direito à cultura, esporte e lazer.....	48
1.3.6 Direito à profissionalização e à proteção no trabalho.....	49
1.3.7 Direito à convivência familiar e comunitária.....	52
1.4 OS PRINCÍPIOS QUE SUSTENTAM O DIREITO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES.....	55
1.4.1 Princípio da vinculação à teoria da proteção integral.....	56
1.4.2 Princípio da universalização.....	57
1.4.3 Princípio do caráter jurídico garantista.....	58
1.4.4 Princípio do melhor interesse da criança.....	59
1.4.5 Princípio da prioridade absoluta.....	59
1.4.6 Princípio da descentralização político-administrativa.....	61
1.4.7 Princípio da participação popular.....	62
1.4.8 Princípio da humanização.....	63
1.4.9 Princípio da ênfase nas políticas sociais públicas.....	63
<b>2. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....</b>	<b>65</b>
2.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO RECONHECIMENTO DE DIREITOS.....	66
2.2 CONSELHOS GESTORES: ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	77

2.3 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: A POLÍTICA DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA.....	86
<b>3. OS CONSELHOS DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES.....</b>	<b>100</b>
3.1 AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES.....	100
3.2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO LOCAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	111
3.3 O CONSELHO DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL COM OS DEMAIS CONSELHOS GESTORES NA PROTEÇÃO AOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES.....	120
<b>4 O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC: UM RETRATO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE.....</b>	<b>130</b>
4.1 O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC.....	131
4.2 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC.....	139
4.3 AS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC.....	150
4.4 CLASSIFICAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES ATINENTES À IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC.....	164
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>179</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>190</b>

## INTRODUÇÃO

O reconhecimento dos direitos fundamentais às crianças e adolescentes, garantidos com absoluta prioridade pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sob a tríplice responsabilidade do Estado, família e sociedade estabeleceu um novo marco jurídico na concepção e dinâmica direcionada à criança e ao adolescente.

A conquista da democracia participativa foi um grande avanço para a sociedade e por isso deve ser trabalhada para que o ideal inclusivo e emancipatório não seja desvirtuado pelos anseios políticos. É preciso reconhecer e expandir a participação popular para que as ações destinadas às crianças e adolescentes sejam implementadas e executadas.

O exercício da cidadania constitui o Estado Democrático de Direito, consagrado com a conquista da democracia participativa. A participação expande a oportunidade de diagnosticar a necessidade e amplia o desenvolvimento de políticas públicas eficazes e condizentes com a realidade local. A democracia aproxima o Estado e a sociedade para que unidos possam formular serviços necessários para a criança e o adolescente.

O exercício da democracia participativa sofre, ainda, com os obstáculos do autoritarismo, da irregular distribuição financeira, do preconceito e demais elementos que anulam a participação popular. É necessário que sejam quebradas as barreiras discriminatórias para o real alcance do ideal participativo e inclusivo, com o intuito de garantir a proteção especial às crianças e adolescentes.

A implementação de políticas públicas enseja a participação popular, constituindo os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes importante instrumento da democracia participativa e de inclusão de novos atores que objetivam garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. As deliberações tomadas nestes espaços democráticos são de cunho obrigatório por parte da Administração Pública, cabendo aos conselheiros de direitos controlar as possíveis arbitrariedades cometidas pelo Poder Público.

Com a descentralização político-administrativa o empoderamento local foi possível e com isso viabilizados planejamentos estratégicos a partir do diagnóstico das necessidades do município, cujo desenvolvimento de políticas públicas exige um trabalho em rede de todos os órgãos que possam desenvolver políticas públicas

adequadas para a insuficiência apresentada, a fim de não resultar em políticas públicas fragmentadas e inadequadas para promover o melhor para a criança e o adolescente.

A legislação especial para crianças e adolescentes delineou as diretrizes da política de atendimento, que dentre elas está a necessária e obrigatória criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes como órgão deliberativo e controlador de políticas públicas.

Diante desta importante missão institucional de desenvolver ações adequadas à realidade local, para que sejam prevenidas ou anuladas as violações aos direitos das crianças e dos adolescentes, foi instituído o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, no ano de 1990, pelo representante do Poder Público municipal, cumprindo, no que diz respeito ao campo formal as diretrizes da política de atendimento às crianças e adolescentes, regulamentando as atribuições e funcionamento do órgão colegiado através de lei municipal e, posteriormente, por Regimento Interno.

Sendo assim, por constituir Criciúma o maior município que compõe a Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC, devendo apresentar uma demanda considerável de ações que instigam e garantam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, bem como por ser a autora natural e residente no município, foi escolhido Criciúma para desenvolver o estudo acerca da dinâmica desenvolvida no Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC.

Apesar da instigante paixão por Criciúma, cidade natal da autora, o critério adotado para a escolha do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes de Criciúma/SC foi aleatório, no entanto, enfatiza a autora o privilégio de ter participado do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, como conselheira representante da Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina - OAB/SC, assim como por ter participado da Comissão da Criança e do Adolescente da OAB/SC, Subseção de Criciúma/SC, tendo, portanto, iniciado os estudos e conhecimentos acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes há mais de uma década. Nesse aspecto, este trabalho permite a análise das ações desenvolvidas em garantia às crianças e adolescentes na localidade em que a autora teve o privilégio de nascer, brincar, crescer, ampliar os seus conhecimentos e se profissionalizar.

Este trabalho insere-se na Área de Concentração de Direitos Humanos e Sociedade, bem como na Linha de Pesquisa Direito, Sociedade e Estado, na linha de pesquisa do professor orientador do presente trabalho, Doutor Ismael Francisco de Souza, assim como se articula ao Grupo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas, coordenado também pelo professor orientador retro citado, grupo este que a autora tem o privilégio de participar.

O tema do trabalho versa sobre o caráter deliberativo do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, sendo que possui uma profunda relevância social, uma vez que a ampliação do conhecimento da real situação em que o órgão colegiado atua para garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente possibilitará verificar se devem ser aprimoradas as condições de atendimento, proteção e justiça.

O tema está delimitado com o caráter deliberativo do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes: uma análise do município de Criciúma/SC entre os anos de 2015 e 2019, tendo por objetivo geral identificar a atual infraestrutura do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, bem como a capacidade técnica dos conselheiros de direitos, entre os anos de 2015 e 2019, a fim de serem deliberadas ações para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes e sua consequente implementação e execução de políticas públicas.

O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: : “diante da atual infraestrutura do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, bem como da capacidade técnica dos conselheiros de direitos, como o caráter deliberativo foi desempenhado, entre os anos de 2015 e 2019, de forma paritária, entre a sociedade civil organizada e o Poder Público municipal, a fim de serem deliberadas ações para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes e sua consequente implementação e execução de políticas públicas?”

Todavia, para responder ao questionamento da pesquisa delinea-se a seguinte hipótese: apesar do poder deliberativo desempenhado pela sociedade civil organizada e o Poder Público buscar a preservação e efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma enfrenta dificuldades para exercer as suas atribuições, tendo em vista a reduzida qualificação e capacitação dos conselheiros, a precária infraestrutura em que são desempenhadas as suas funções, bem como o



descumprimento, por parte da esfera governamental, das decisões tomadas nos espaços democráticos.

Para desenvolver o tema escolhido foram delineados quatro objetivos específicos, quais sejam: a) descrever as dimensões da proteção aos direitos de crianças e adolescentes; b) demonstrar a democracia participativa e as políticas públicas para crianças e adolescentes; c) contextualizar os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes; d) analisar o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC: um retrato da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Como o tema do trabalho versa acerca da política de atendimento aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes desenvolvida pelos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, o marco teórico da presente pesquisa é a teoria da proteção integral, iniciando-se uma nova era de direitos, instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que cindiu radicalmente com os pressupostos das teorias anteriores.

Com a teoria da proteção integral foram garantidos os direitos fundamentais da infância e adolescência, com absoluta prioridade, e adotado o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, deixando estes de serem objetos de direito para serem sujeitos de direito.

Para responder ao problema da presente pesquisa e se obter os indicativos acerca da atuação dos conselheiros de direitos no Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, na deliberação de políticas públicas que garantam os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes são analisadas atas de reunião do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC nos anos de 2015 a 2019.

As atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC são analisadas em conjunto com a relação dos conselheiros de direitos que atuaram no período pesquisado; o Regimento Interno e relatório final das Conferências de Direitos realizadas; a lei de criação do CMDCA e consequente lei regulamentadora; o Regimento Interno e o Plano Decenal de Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes. Todos estes documentos foram solicitados à Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma e enviados por e-mail institucional à autora. O Diagnóstico da Infância e Adolescência de Criciúma também foi solicitado, no

entanto, por não ter sido desenvolvido pelo órgão municipal, ficou prejudicado o requerimento.

O método adotado é o dedutivo por caracterizar a presente pesquisa uma análise das informações apuradas no Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, partindo-se de premissas gerais para específicas para ser obtida uma concepção base.

Os métodos de procedimento são o monográfico e o histórico, aquele pelo fato da pesquisa estudar certas pessoas ou grupos, “[...] com a finalidade de obter generalizações”, e o histórico, que “[...] consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje [...]”, visto que as instituições modificaram-se no decorrer do tempo, de acordo com os acontecimentos da época até chegar na atualidade (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 107-108).

As técnicas de pesquisa utilizadas são bibliográfica e documental indireta. A pesquisa bibliográfica refere-se ao que tem escrito e publicado acerca do tema pesquisado sendo realizada junto à biblioteca da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre Criança e Adolescente (NECA), Banco de Teses de Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), a base de dados do Scielo e do Portal Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como as publicações sobre o tema, Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, nas revistas brasileiras qualificadas no *Qualis*. A pesquisa documental indireta refere-se à coleta de arquivos particulares que será realizada junto ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, através das atas das reuniões realizadas durante o período de 2015 a 2019, objetivando analisar as deliberações e funcionamento adequado do órgão municipal na implementação e controle de políticas públicas para crianças e adolescentes. E, ainda, como pesquisa documental indireta vale-se das preciosas fontes estatísticas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS/FIA).

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro intitula-se “dimensões da proteção aos direitos de crianças e adolescentes”, que trata

inicialmente acerca dos principais documentos jurídicos internacionais e nacionais que marcaram a conquista por direitos destinados à proteção das crianças e adolescentes, para logo após ser abordado a respeito de cada um dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes e os princípios que sustentam o direito das crianças e dos adolescentes, classificados em estruturantes e concretizantes.

No próximo capítulo, denominado: “A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES”, aborda-se acerca da importante conquista da democracia participativa, visto ser ela a responsável em oportunizar a participação da sociedade civil organizada na tomada de decisões nos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes. A discussão acerca da democracia envolveu a vontade da população pela emancipação, voz e decisão, valorizando a participação de todos e possibilitando a pluralidade de opiniões. A melhor expressão da cidadania e o consequente exercício da democracia podem ser praticados através dos conselhos gestores, onde o Poder Público e a sociedade civil organizada são responsáveis pela discussão e desenvolvimento de políticas públicas que garantam o exercício dos direitos fundamentais.

São vários órgãos que trabalham em conjunto para garantir a proteção especial às crianças e adolescentes e operacionalizar o Sistema de Garantia de Direitos através da articulação da política de atendimento, onde se destacam os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes; a política de proteção, com foco nos Conselhos Tutelares; bem como, a política de justiça, quando a atuação do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública faz-se necessária.

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são abordados no terceiro capítulo do presente trabalho, onde são apresentadas as atribuições do órgão deliberativo e controlador de políticas públicas, a importância da municipalização no atendimento para que sejam alcançadas precisas respostas acerca das necessidades apresentadas na localidade para crianças e adolescentes, bem como a necessária articulação intersetorial com os demais conselhos gestores na proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes.

E, por fim, em último capítulo é pesquisado o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC: um retrato da política de atendimento à criança e ao adolescente. Neste capítulo o estudo está direcionado ao município de Criciúma/SC e, por isso, inicialmente, aborda-se acerca da

localidade, apresentando-se um pouco de sua história, povos, número de habitantes, número de nascimentos e óbitos de crianças, taxa de ocupação de crianças e adolescentes, dentre outros elementos necessários para a pesquisa.

Contextualizado o município, apresenta-se, a seguir, a estrutura administrativa, o funcionamento e a composição do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, a partir da lei municipal regulamentadora do órgão colegiado e o Regimento Interno, em consonância com as normas atinentes às crianças e adolescentes.

Analisado o cumprimento formal para o bom funcionamento do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, passa-se a analisar as atas do órgão municipal nos anos de 2015 a 2019, para ao final responder ao problema da pesquisa, apresentar-se os indicadores acerca da dinâmica desenvolvida pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma e se concluir o trabalho com sugestões a serem tomadas para qualificar o atendimento de crianças e adolescentes no município.

Em linhas gerais, são nestes termos apresentados acima que é desenvolvida a pesquisa, que busca trazer à tona como o caráter deliberativo foi desempenhado pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, entre os anos de 2015 e 2019, a fim de garantir os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

## **1. DIMENSÕES DA PROTEÇÃO AOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Este capítulo tratará da proteção internacional e nacional dos direitos de crianças e adolescentes, os direitos fundamentais e os princípios que sustentam o direito da criança e do adolescente, classificados em estruturantes e concretizantes.

Inicialmente, abordar-se-á acerca dos principais documentos jurídicos internacionais, atinentes à matéria desenvolvida no presente trabalho, sem o condão de esgotar o estudo sobre o tema, mas objetivando demonstrar ao leitor a evolução do direito da criança e do adolescente e a necessidade global de garantir proteção especial às pessoas em desenvolvimento.

Sendo assim, os principais documentos jurídicos internacionais que serão abordados no primeiro tópico deste capítulo são: Declaração de Genebra de 1924, Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959, Pacto de São José da Costa Rica de 1969 e Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

Feito o aporte histórico internacional, em segundo tópico serão apresentados os direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, que inicialmente tratava-se de uma proteção restrita, sob a autoridade estatal e discriminatória, mas que com o rompimento da concepção menorista iniciou-se uma nova era de direitos, priorizando-se a infância e adolescência, garantindo-se a proteção especial e o melhor interesse da criança e do adolescente.

Em seguida, tratar-se-á a respeito dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, o quais estão previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como ressaltados, também, em legislação específica às crianças e adolescentes, Lei 8.069/90.

E, por fim, apresentar-se-á os princípios que sustentam o direito da criança e do adolescente, sendo abordados os principais princípios estruturantes e concretizantes que tenham enfoque no tema desenvolvido, quais sejam: vinculação à teoria da proteção integral, universalização, caráter jurídico garantista e do melhor interesse da criança, denominados estes como princípios estruturantes, por fornecerem suporte legal ao direito da criança e do adolescente; bem como: prioridade absoluta, descentralização político administrativa, participação popular,

humanização no atendimento, e ênfase nas políticas sociais públicas, que são os princípios concretizantes, por proporcionarem a realização dos estruturantes.

## 1.1 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ao longo da história foram aprovados diversos documentos jurídicos internacionais e nacionais em busca de proteção especial às crianças e adolescentes, e de garantir as necessidades individuais de cada um, com absoluta prioridade, documentos estes que contrastaram com o autoritarismo do Estado, a proteção restrita, a discriminação e a violação de direitos.

A busca pelos direitos fundamentais das crianças e adolescentes percorreu o mundo com incessantes lutas, movimentos sociais e documentos jurídicos que almejavam a satisfação das necessidades para o desenvolvimento digno da infância e adolescência, o reconhecimento como sujeitos de direitos e a garantia da proteção integral.

Os direitos da criança foram formalizados, a nível internacional, em documento precedente em 1924, com a Declaração dos Direitos da Criança, promulgada em Genebra. Este documento afere a proteção especial da infância, restringindo-se, em especial, às crianças marginalizadas, desnutridas, órfãs ou delinquentes (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017).

A Declaração de Genebra de 1924 foi o primeiro documento jurídico que se preocupou em afirmar que a criança é um ser humano e por estar em desenvolvimento deve ser garantida sua proteção especial.

Este documento jurídico internacional enumerou direitos, como à alimentação, educação, proteção à violência, mas não se preocupou com a família e os compromissos dos Estados, e por isso foi criticada e considerada insuficiente para garantir a proteção à infância (VERONESE; FALCÃO, 2017).

O período pós-guerra ressaltou a insuficiência da Declaração de 1924, apontando para a criação de um novo documento jurídico de proteção à infância, diante das milhares crianças abandonadas que necessitavam sobreviver e se desenvolverem com dignidade.

Cessada a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), foi criado, em 11 de dezembro de 1946, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, por

unanimidade, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, visando, inicialmente, o auxílio a milhares de crianças desprotegidas naquele período pós-guerra no Oriente Médio, Europa e China (UNICEF, 2006).

Diante da opressão aos direitos humanos, o desrespeito à dignidade, liberdade, justiça e paz, foi adotada e proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, objetivando o reconhecimento dos direitos e liberdade de cada indivíduo, por meio da educação e do ensino (UNESCO, 1998).

“Essa declaração delinea os direitos humanos básicos e reforça os princípios da dignidade, da liberdade e da igualdade” (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 22).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, composta por trinta artigos, delinea direitos e garantias que serão perpassados e ampliados em documentos futuros. Ressalta-se o artigo 25<sup>1</sup>, por estar nele alguns dos direitos garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais como: alimentação, vestuário, moradia e saúde; bem como por garantir a igualdade protetiva para todas as crianças, sem discriminação para aquelas concebidas fora do matrimônio (UNESCO, 1998).

Por meio desse dispositivo que integra a Declaração Universal dos Direitos Humanos foram consubstanciados os cuidados e proteção especial à infância. Incorporado o sentimento de humanidade e proteção às crianças, e caminhando progressivamente em busca de direitos e documentos que normatizem princípios que estabeleçam garantias, foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959, a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (ONU, 1959).

A Declaração Universal dos Direitos das Crianças apresenta dez princípios que orientam à uma infância melhor, sem discriminação ou qualquer espécie de preconceito, seja por causa da cor, nacionalidade, sexo, religião, seja por sua condição social ou econômica, todas as crianças gozarão de direitos, conforme previsto no princípio inaugural (ONU, 1959).

---

<sup>14</sup>1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social” (UNESCO, 1998).

O segundo princípio enunciado na Declaração Universal de 1959 afirma a necessidade da proteção social e a oportunidade e facilitação ao desenvolvimento digno e sadio, sempre considerando o melhor interesse da criança, sendo que os próximos dois princípios preveem o direito ao nome, a nacionalidade e os benefícios da previdência social. Para as crianças com restrições físicas, mentais ou sociais devem ser oferecidos o tratamento e educação adequados às suas dificuldades (ONU,1959).

A Declaração Universal de 1959 delineia, ainda, a necessidade de afeto, amor e compreensão a serem oferecidos às crianças, assim como o direito à educação gratuita e compulsória, ao menos na educação básica, e a garantia de brincar e se divertir, priorizando sempre o melhor interesse da criança, incumbindo aos pais a responsabilidade inicial (ONU,1959).

O cuidado corresponde à afinidade com o outro, em uma recíproca de afeto e atenção, onde todos estão envolvidos em uma rede interligada (BOFF, 2008). “O cuidado manifesta-se nos poderes-deveres de proteção e assistência de um sujeito por outro, mediante ações concretas que se sustentam na assunção de uma consciência de responsabilidade pela melhor decisão para esse outro” (ALFAIATE, 2008, p. 13). O cuidado como valor jurídico tem fundamentado variadas sentenças judiciais no que pese às discussões relativas a alimentos em ações de separação ou divórcio, “[...] em que se procura utilizar esse dever de alimentar inspirado na noção de solidariedade na família” (ARAÚJO, 2008, p. 50).

Portanto, o afeto é elemento necessário para que a sociedade desenvolva-se em um ambiente de harmonia, cuidado e compreensão com o próximo. É dever de todos oferecerem às crianças e adolescentes o amor e cuidado necessários para o crescimento saudável.

Com relação à proteção e ao socorro, às crianças deve ser priorizado o atendimento, devendo elas serem protegidas da crueldade, negligência e exploração, assim como do trabalho que prejudique a saúde ou educação (ONU,1959).

Enfim, a Declaração Universal de 1959, através dos princípios acima descritos demonstram os direitos necessários para que as crianças tenham acesso à educação, o direito ao afeto, a prioridade no atendimento e a vedação de qualquer tipo de discriminação ou preconceito, devendo desenvolver-se em um ambiente de paz e harmonia entre os povos.



A Declaração de Genebra de 1924 foi o documento jurídico internacional precursor em se preocupar com o reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes, mas foi a Declaração Universal de 1959, através de seus princípios, que reconheceu as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, devendo ser garantida a educação, o afeto, a harmonia, o melhor interesse da criança e todos os direitos garantidores da proteção especial.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em São José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, demonstrou a preocupação, também no continente americano, de oferecer proteção à infância e à família (OEA, 1969).

No que concerne à proteção infantil e à convivência familiar, o Pacto de São José da Costa Rica assegurou o melhor interesse da criança, em seu artigo 17<sup>2</sup>, no caso de dissolução do casamento, bem como o reconhecimento de filhos nascidos fora ou dentro do casamento (OEA, 1969).

Denota-se que a proteção à infância, com a garantia de privilegiar as crianças e adolescentes e lhes assegurar o melhor interesse da criança, diante de sua situação de pessoa em desenvolvimento, foi prevista e garantida em documentos internacionais, sendo instituído no ordenamento jurídico brasileiro através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código Civil, dentre outras normas jurídicas vigentes e atinentes ao tema.

A responsabilidade tripartite da família, sociedade e Estado garantida no ordenamento jurídico brasileiro, através do artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi prevista no Pacto de São José da Costa Rica<sup>3</sup>. Da mesma forma o direito ao nome previsto no Código Civil brasileiro, em seu artigo 16<sup>4</sup>,

---

<sup>2</sup> “[...] 4. Os Estados Partes devem tomar medidas apropriadas no sentido de assegurar a igualdade de direitos e a adequada equivalência de responsabilidades dos cônjuges quanto ao casamento, durante o casamento e em caso de dissolução do mesmo. Em caso de dissolução, serão adotadas disposições que assegurem a proteção necessária aos filhos, com base unicamente no interesse e conveniência dos mesmos. 5. A lei deve reconhecer iguais direitos tanto aos filhos nascidos fora do casamento como aos nascidos dentro do casamento” (OEA, 1969).

<sup>3</sup> “Artigo 19. Direitos da criança - Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado” (OEA, 1969).

<sup>4</sup> “Art. 16. Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome” (BRASIL, 1988).

tem previsão naquele documento jurídico internacional<sup>5</sup>. Direitos esses de elevada importância que enaltecem e individualizam a pessoa, através do nome, bem como da responsabilização por garantir os direitos previstos para as crianças e adolescentes não mais centralizada, inicialmente, na figura dos pais, como o era na Declaração Universal de 1959.

Novos valores a respeito dos direitos protetivos destinados às crianças e adolescentes começaram a ser construídos, marcando um novo tempo, uma era de alterações com novas teorias que rompem com os princípios anteriores.

Com esse pensamento inovador, em busca de novas concepções protetivas, o ano de 1979 foi eleito pela Assembleia Geral das Nações Unidas o ano internacional da criança, onde milhares de crianças tiveram a oportunidade de aprender os princípios da Declaração dos Direitos da Criança, através da publicação disponibilizada no material escolar (UNICEF, 2006).

A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 20 de novembro de 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança, tratando-se de um documento jurídico atinente aos direitos humanos que teve maior aceitabilidade no mundo. Iniciou a sua vigência em 02 de setembro de 1990 (ONU, 1989).

A Convenção significou a concentração de ideias de variados países acerca da proteção às crianças. Representou uma grande oportunidade de inserir os direitos humanos nos programas cívicos, devendo ser introduzido, transversalmente, no currículo escolar, e assumindo prioridade absoluta na educação (MASCIA, 1990).

Transcorridos trinta anos da Convenção sobre os Direitos da Criança o resultado é positivo no sentido de maior reconhecimento pela sociedade e o Estado dos direitos das crianças e adolescentes:

Sin duda, la CDN se convirtió en un texto de referencia dirigido a la supervivencia y al desarrollo holístico [...] de la infancia y de la adolescencia, reconociendo su interrelación con los derechos de los niños y mostrando a la infancia como una categoría social propia. Ahora bien, la relevancia social otorgada a los derechos de los niños, consecuencia de la consideración del niño como persona, en cada realidad geográfica y momento histórico, ha afectado a la respuesta de los gobiernos; políticas de infancia orientadas por las características sociales, culturales y morales de cada país (PICORNELL-LUCAS, 2019, p. 1179)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> “Artigo 18. Direito ao nome - Toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou ao de um destes. A lei deve regular a forma de assegurar a todos esse direito, mediante nomes fictícios, se for necessário” (OEA, 1969).

<sup>6</sup> Sem dúvida, a Convenção sobre os Direitos da Criança tornou-se um texto de referência destinado à sobrevivência e desenvolvimento holístico da infância e adolescência, reconhecendo sua inter-relação com os direitos da criança e mostrando a infância como própria categoria social. Contudo, a

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada por 196 países, não sendo ratificada pelos Estados Unidos, apesar deste ter demonstrado o seu propósito de ratificar ao assinar o documento (ONU, 1989).

O Brasil ratificou a Convenção Internacional em 24 de setembro de 1990, mas adotou a teoria da proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esse documento jurídico confirma o que “as Nações Unidas proclamaram e acordaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos” (VERONESE, 2013, p. 46). Enfatiza a atenção e proteção que as crianças necessitam, bem como a relevância da família para o bom desenvolvimento daquelas.

A Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece:

[...] a importância do respeito aos valores culturais da comunidade da criança e o papel vital da cooperação internacional para o cumprimento dos direitos da criança, o que redundará numa melhoria das condições de vida da população infantojuvenil em todos os países [...] (VERONESE, 2013, p. 47).

A Convenção sobre os Direitos da Criança impõe deveres e obrigações aos Estados-partes que a ela aderiram, não sendo uma faculdade cumprir aos ditames impostos pela Convenção, devendo além de não violar os seus preceitos, promover as ações necessárias para cumpri-la (VERONESE, 2013).

Iniciou-se uma nova era de direitos, a teoria da proteção integral, cindindo-se radicalmente com as concepções anteriores, sendo agora a criança, finalmente, reconhecida como detentora de direitos em sua individualidade e necessidade por uma proteção absoluta.

Com a teoria da proteção integral, de caráter emancipatório, passa-se do assistencialismo para a garantia de direitos:

Norteiam-se todas as atividades do Comitê e dos Estados, a partir da Convenção de 1989, com a Doutrina da Proteção Integral que passa a ser um movimento de caráter emancipatório. Neste passo, o que antes da Convenção era eminentemente assistencialista, com este novo documento se tem visão assecuratória e garantidora de direitos [...] (VERONESE; FALCÃO, 2017, p. 21).

---

relevância social atribuída aos direitos dos filhos, consequência da consideração da criança como pessoa, em cada realidade momento geográfico e histórico, afetou a resposta dos governos; políticas de infância orientada pelas características sociais, culturais e morais de cada país (Tradução livre).

O melhor interesse da criança deve prevalecer em todas as atividades implementadas ou executadas para a infância e adolescência.

Para os efeitos da Convenção toda pessoa menor de dezoito anos é considerada criança<sup>7</sup>, e terá esta, desde o seu nascimento, direito a um nome, nacionalidade, direito a conhecer seus genitores e por eles ser cuidada (ONU, 1989).

A generalidade dos países possuem crianças que vivem em situações extremamente difíceis e degradantes, dificultando o seu desenvolvimento, constituindo a Convenção sobre os Direitos da Criança um instrumento de proteção e ampliação de direitos.

A maioria dos documentos jurídicos internacionais de proteção à criança foram implementados por um sentimento oposto aos resultados nefastos da globalização, com o objetivo de garantir às crianças e adolescentes proteção especial por sua condição de pessoas em desenvolvimento, os quais necessitam de direitos que os protejam de tanta violência e discriminação (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017).

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 - diferentemente da Declaração de Genebra de 1924 e a Declaração dos Direitos da Criança de 1959, que apenas recomendam princípios sem caráter obrigacional - traduz a coercibilidade no cumprimento das normas, tendo cunho obrigacional e imperativo, não podendo cada Estado-parte descumprir suas normas, bem como ter o compromisso de implementar instrumentos para viabilizá-las (VERONESE; FALCÃO, 2017).

A Convenção de 1989 traduz um avanço significativo para a proteção das crianças e adolescentes de todo o mundo, sendo que apesar de não ter explícita a expressão proteção integral em seu documento, os direitos ali elencados determinam essa garantia às pessoas em desenvolvimento. O artigo 27<sup>8</sup> da

---

<sup>7</sup> “Artigo 1 - Para efeito da presente Convenção, considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (ONU, 1989).

<sup>8</sup> “Art. 27 - 1 – Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. 2 – Cabe aos pais, ou a outras pessoas encarregadas, a responsabilidade primordial de propiciar, de acordo com as possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessária ao desenvolvimento da criança. 3 – Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação. 4 – Os Estados Partes tomarão todas as medidas adequadas para assegurar o pagamento da pensão alimentícia por parte dos pais ou de outras pessoas financeiramente responsáveis pela criança, quer residam no Estado Parte, quer no

Convenção é um dos dispositivos que determinam a proteção integral, por tratar de reconhecer a necessidade de garantir o desenvolvimento adequado à infância e à adolescência.

Partindo da concepção de garantir a proteção integral às crianças e adolescentes, a Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece que crianças e adolescentes devem usufruir de iguais garantias que os adultos possuem, somado aos direitos relativos à condição de pessoas em desenvolvimento e que requerem proteção especial (MORLACHETTI, 2014).

A Convenção Internacional abarca o princípio do interesse superior da criança; da não discriminação; do direito à vida e ao desenvolvimento; e ao princípio da voz e participação (VERONESE; FALCÃO, 2017).

Pode-se dizer que de fácil aplicação não se insere qualquer princípio, mas necessários e obrigatórios para o desenvolvimento digno da criança e do adolescente, no entanto, a voz e participação mostra-se, ainda, de difícil acesso em muitos espaços democráticos, precisando maior vontade política e social para se conseguir garantir este importante direito da criança e do adolescente.

Os Estados-partes devem garantir a participação<sup>9</sup> das crianças e adolescentes em todos os assuntos que lhes interessam, oportunizando o direito de expressar as suas vontades e necessidades, sendo esta participação considerada conforme a idade e compreensão daqueles.

A Declaração de Genebra, adotada pela Liga das Nações, manteve a ideia de que as crianças e adolescentes eram inaptas a expressarem a sua vontade, participarem da sociedade e de fazerem escolhas, porque consideradas irresponsáveis e irracionais. A Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, criada na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU), estendeu a quantidade de princípios, enalteceu a proteção especial das crianças e adolescentes e incorporou em seu preâmbulo o direito à liberdade para a infância e adolescência,

---

exterior. Nesse sentido, quando a pessoa que detém responsabilidade financeira pela criança, os Estados Partes promoverão a adesão a acordos, bem como a adoção de outras medidas apropriadas" (ONU, 1989).

<sup>9</sup> Este princípio da voz e participação da criança e do adolescente nos assuntos que a elas interessam está previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989: "Artigo 12 - 1. Os Estados Partes devem assegurar à criança que é capaz de formular seus próprios pontos de vista o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados a ela, e tais opiniões devem ser consideradas, em função da idade e da maturidade da criança. 2. Para tanto, a criança deve ter a oportunidade de ser ouvida em todos os processos judiciais ou administrativos que a afetem, seja diretamente, seja por intermédio de um representante ou de um órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional" (ONU, 1989).

apesar de que não reafirmou nos artigos do documento internacional. Por sua vez, a Convenção Internacional, diferentemente das duas declarações que não tinham força vinculante, mas, apenas, orientações a serem seguidas através de seus princípios, diversificou os direitos para as crianças e adolescentes, conferindo-lhes as liberdades expostas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (PRADO, 2014).

É preciso saber respeitar o direito das crianças e adolescentes de participarem dos assuntos que lhes interessem, a fim de não culminar na discussão e decisão realizada por adultos, calando os verdadeiros protagonistas de sua própria história. É prudente que os maiores interessados no desenvolvimento de políticas públicas que assegurem os direitos fundamentais de crianças e adolescentes participem dos espaços democráticos, discutindo, opinando e fiscalizando as ações que são implementadas para a sua própria proteção especial (CAPORAL; SOUZA, 2019).

Através da participação infantoadolescente no meio familiar e social está sendo efetivamente oportunizado o desenvolvimento da autonomia, autoconfiança, liberdade e habilidade das crianças e adolescentes, bem como, alterando a posição de resignação para atuação (BOZZI, 2011).

Por isso, prudente é balancear a discussão paternalista de que à infância e adolescência cabe apenas os direitos protetivos e de subsistência, com uma concepção independente e emancipatória, traduzindo o real reconhecimento de sujeitos de direitos, dentre eles o direito de ser um cidadão com voz e participação nos assuntos que lhes interessam.

Nesse sentido aduz Bustelo (2011, p.161): *“No hay ciudadanía sin voz y aquí los adultos necesitan un verdadero curso intensivo en fonoaudiología”*.<sup>10</sup>

O processo de elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 foi bastante moroso, demorando dez anos para a sua implementação. Diante disso, antes mesmo da efetiva publicação os seus preceitos já estavam conhecidos no panorama global, ocasionando a incorporação precoce pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em virtude da força dos movimentos sociais<sup>11</sup>, bem como das discussões e proposições que foram apresentadas no

---

<sup>10</sup> Não há cidadania sem voz e aqui os adultos precisam de um curso intensivo em fonoaudiologia (Tradução livre).

<sup>11</sup> Os movimentos sociais que mais se destacaram naquela época de elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança foram: o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, as

decorrer do processo elaborativo da Convenção Internacional (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

Após estes aportes históricos dos principais documentos jurídicos internacionais que marcaram a conquista por direitos destinados à proteção das crianças e adolescentes, direitos estes, inicialmente, restritos, sob a autoridade estatal e sem privilegiar todas as crianças, ficando estas ainda vulneráveis à discriminação, violência e opressão, aduzir-se-á no próximo tópico acerca das normas jurídicas brasileiras que marcaram a proteção à infância e adolescência do país.

## 1.2 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL: A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A teoria da proteção integral foi adotada a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o objetivo de reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, garantindo-lhes direitos fundamentais e imprescindíveis para o bom desenvolvimento.

A Proteção Integral enseja o rompimento radical da doutrina adotada anteriormente, época em que crianças e adolescentes, carentes de proteção e direitos, eram tratados como objetos do Estado.

Estatui-se, então, um novo pressuposto: a teoria da proteção integral, sendo atribuído ao Estado, família e sociedade a responsabilidade em garantir os direitos fundamentais às crianças e adolescentes do país, com absoluta prioridade, conforme determina o artigo 227, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como os artigos 1º, 3º e 4º da Lei 8.069/90.

Para melhor compreensão do Direito da criança e do adolescente atual, sob a égide da teoria da proteção integral, necessário faz-se retroceder no tempo e se destacar, ao menos, a partir do primeiro código específico no tratamento despendido à infância e adolescência, caracterizado pelo período denominado menorista.

O Código de Menores de 1927 foi instituído através do Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926, sendo que foram consolidadas as leis de assistência e

---

Pastorais da Igreja Católica e o Movimento Criança Constituinte, assim como o desempenho da Ordem dos Advogados do Brasil, das organizações das comunidades, sindicatos e assistências (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

proteção aos menores por intermédio do Decreto n ° 17.943-A, pelo qual o Presidente da República, Washington Luis, assinou o decreto no dia 12 de outubro de 1927, dia da criança, em homenagem ao menino Bernardino.

Bernardino era um engraxate, com 12 anos de idade, que, no ano de 1926, irritou-se com a recusa de seu cliente em pagar por seus serviços e, por isso, jogou tinta nele. Com isso, a criança foi presa e violentada por vinte indivíduos, o qual esse fato ocasionou imensa polêmica na sociedade, chegando os protestos ao Congresso e ao Palácio do Catete. Com o Código de Menores ficou vedada a prisão de crianças, ou seja, pessoas menores de 18 anos de idade, bem como a roda dos expostos, isto é, as genitoras não poderiam mais largar o filho recém-nascido indesejado, sem se identificar, em uma roleta que tinha na parte externa das instituições, devendo registrar a criança e entregar ao orfanato (BRASIL, 2015).

Vale dizer que o Código de Menores previa a penalização ao adolescente, na época nominado de menor, autor ou cúmplice de crime ou contravenção, em tratamento especial, internado em escola de reforma, estabelecimento para condenados menores de idade, ou, na ausência desta, em prisão comum, mas separado dos adultos, conforme a gravidade do ato praticado, bem como da situação psíquica ou física do adolescente (BRASIL, 1927).

O Código de Menores, denominado Código Mello Mattos, por ter sido José Cândido de Albuquerque Mello Mattos o idealizador e o primeiro juiz de 'menores' da América Latina, avançou na tentativa de proteger os delinquentes, infratores, órfãos, e demais crianças abandonadas, mas não as reconheceu como sujeitos de direitos e enalteceu o poder estatal.

O Código concentrou a intenção disciplinada em diversos documentos jurídicos de promover uma proteção especial à infância e adolescência, direcionando esta assistência à educação, mas por serem as crianças tratadas como objetos e sendo focada a atenção ao aumento desacerbado da criminalidade cometida por crianças e adolescentes não foi eficaz na garantia de direitos e ascendeu a discriminação.

Na vigência do Código de Menores, os juízes de direito e o Estado conduziam os processos que envolviam menores de idade com uma exarcebada liberdade, cabendo à família fornecer meios de sustentar as crianças e adolescentes, independente de ser aquela hipossuficiente ou não, pois as regras eram



estabelecidas pelo Estado, mas o dever de satisfazer as necessidades essenciais da prole era incumbência da família.

Crianças e adolescentes menores de 14 anos de idade eram passíveis de medidas punitivas com o objetivo educativo, enquanto que os maiores de 14 anos e menores de 18 anos de idade eram punidos, mas com reduzida responsabilidade. O Código de Menores concentrou justiça e assistência, união esta que possibilitava a centralização, controle e protecionismo nas mãos do Juiz de Menores, estigmatizando o conceito de menor, que acompanhou a infância e adolescência até a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (AMIN, 2018a).

Surge, assim, a Doutrina da Situação Irregular que distinguia as crianças que possuíam garantias, ou seja, em situação regular; dos abandonados, pobres, marginalizados, não brancos, infratores, isto é, em situação irregular e alvo do ordenamento jurídico. Neste tempo, o Estado assumiu parcialmente a responsabilidade de abrigar crianças em casas de acolhimento, função antes destinada ao particular, tendo como exemplo o Serviço Assistencial de Menores (SAM), que não deu certo (TELES; LIMA, 2014).

No ano de 1940, com o decreto-lei nº 2.848, inicia o marco jurídico penal no Brasil, com a edição do Código Penal, em vigor até os dias atuais, certamente com inúmeras alterações e inclusões legislativas posteriores, inclusive a parte geral do Código Penal que hoje vigora com redação determinada pela Lei 7.209, de 13 de julho de 1984.

Nesse ordenamento jurídico penal, diferentemente do projeto inicial, torna inimputável o menor de 18 (dezoito) anos de idade a partir da retro citada lei, editada em 1984, a fim de preconizar o desenvolvimento intelectual dos adolescentes, visto estar na educação a formação do caráter do indivíduo.

O Código de Menores de 1927 foi alterado pela Lei de Emergência, decreto-lei 6.026, de 24 de novembro de 1943, onde foi instituída a periculosidade, devendo os adolescentes entre 14 e 18 anos de idade que cometeram ilícito penal serem internados em estabelecimento adequado até que fosse declarada a cessação da periculosidade pelo magistrado (BRASIL, 1943).

Na vigência do regime militar é criado, em 10 de outubro de 1979, o novo Código de Menores, que manteve a Doutrina da Situação Irregular, preconizando, ainda, o poder do Estado, e não reconhecendo como sujeitos de direitos as crianças

e adolescentes do país, pessoas que incitam garantias e direitos para seu bom desenvolvimento físico e mental.

O Código de Menores de 1979 conservou a discriminação e divisão de valores relacionados aos marginalizados e às crianças e adolescentes que se situavam em situação regular:

O Código de Menores de 1979 firmou o menor como objeto de tutela do Estado, legitimando a intervenção estatal sobre os jovens que estivessem em uma circunstância que a lei estabelecia como situação irregular. Crianças consideradas expostas, abandonadas, mendigas ou vadias, saíam da tutela da família para a do juiz de menores, o qual tinha o poder de decidir como e onde ela ficaria, sem qualquer garantia contida na lei, à diferença do que temos hoje através do princípio do devido processo legal (TELES; LIMA, 2014).

Sob a égide da Doutrina da Situação Irregular toda criança ou adolescente pobre, negro, com baixa escolaridade, abandonado, era considerado em situação irregular e, por isso, era autorizada a intervenção do Juiz de Menores, como representante do Estado, exacerbando o seu poder e engrandecendo o preconceito.

O autoritarismo estatal restringia os direitos humanos e reproduzia a exclusão financeira, política e social das crianças e adolescentes do país, enaltecendo o preconceito de cor e gênero, minimizando o indivíduo à situação degradante, fundamentada no adultocentrismo (CUSTÓDIO, 2008).

O pensamento voltado para o adultocentrismo desconsidera a capacidade das crianças e adolescentes de escolherem e opinarem sobre os assuntos que lhes interessam e aniquila o direito de voz e participação:

*Niños, niñas, adolescentes en preparación para ser adultos: el pensamiento adultocéntrico considera a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como inacabados, en preparación para ser adultos y que, cuando lleguen a la adultez, podrán integrarse plenamente a la sociedad y ser respetados. Una sociedad adultocéntrica opera así para proyectar y reproducir el mismo orden social, para mantener el control, por esto no altera las relaciones asimétricas de poder entre adultos y jóvenes o niños, o entre hombres y mujeres (UNICEF, 2013, p.19).<sup>12</sup>*

<sup>12</sup> Crianças, adolescentes em preparação para serem adultos: o pensamento centrado no adulto considera crianças, adolescentes e jovens como inacabados, em preparação para serem adultos e que, quando atingem a idade adulta, podem se integrar plenamente na sociedade e ser respeitados. Uma sociedade centrada em adultos opera dessa maneira para projetar e reproduzir a mesma ordem social, a fim de manter o controle, de modo que não altere as relações de poder assimétricas entre adultos e jovens ou crianças, ou entre homens e mulheres (Tradução livre).

Esta exacerbada e ineficaz doutrina revelou seu caráter autoritário e discriminatório, levando à necessária e radical mudança para a teoria da proteção integral.

Previamente à publicação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 os fundamentos da teoria da proteção integral foram incorporados à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo as crianças e adolescentes reconhecidas como sujeitos de direitos e garantida a prioridade absoluta na preservação e exercício dos direitos fundamentais necessários para o desenvolvimento digno do cidadão.

Foi a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, que se possibilitou a participação das crianças e adolescentes do país, na sociedade, como titulares de direitos, sem discriminação de qualquer natureza.

O artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina que é dever do Estado, sociedade e família, portanto uma responsabilidade tripartite, garantir com absoluta prioridade, à infância, adolescência e ao jovem<sup>13</sup>, os direitos fundamentais e necessários para a formação do cidadão, tais como: “[...] o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária [...]”, bem como protege-los de qualquer tipo de preconceito, agressão, negligência e exploração (BRASIL, 1988).

A teoria da proteção integral iniciou um novo marco jurídico em proteção às crianças e adolescentes, em contraposto com a Doutrina da Situação Irregular, deixando de lado o “menorismo” e os pressupostos de caráter discriminatório e autoritário. Houve um rompimento radical com os pressupostos do Código de Menores, inaugurando uma época de reconhecimento e participação das crianças e adolescentes em todos os âmbitos da sociedade.

Mostra-se, a seguir, um quadro comparativo entre a doutrina da situação irregular e a teoria da proteção integral:

---

<sup>13</sup> O jovem não será objeto de estudo do presente trabalho, mas é importante mencionar aqui, por ter sido inserido no artigo 227, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através da Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010.

Quadro 1 – Comparação entre a doutrina da situação irregular e a teoria da proteção integral.

ASPECTO	ANTERIOR	ATUAL
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantrópico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade Local	Judiciário	Município
Competência Executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Cogestão Sociedade Civil
Organização	Piramidal Hierárquica	Rede
Gestão	Monocrática	Democrática

Fonte: BRANCHER, 2000, p.126.

A previsão normativa da teoria da proteção integral é formalmente perfeita, o problema é efetivar essas medidas considerando o envolvimento da família, do Estado e da sociedade na integração operacional do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e dos adolescentes.

A respeito desse perfeito formalismo normativo da teoria da proteção integral salienta Andréa Rodrigues Amin:

A tarefa não é simples. Exige conhecimento aprofundado da nova ordem, sem esquecermos as lições e experiências do passado. Além disso, e principalmente, exige um comprometimento de todos os agentes – Judiciário, Ministério Público, Executivo, técnicos, sociedade civil, família – em querer mudar e adequar o cotidiano infantojuvenil a um sistema garantista (2018b, p.66).

A Proteção Integral consiste em uma teoria<sup>14</sup> por consubstanciar a estrutura teórica do Direito da Criança e do Adolescente assimilando as ciências jurídicas e demais ciências:

Nesse contexto, surge como problema o reconhecimento do Direito da Criança e do Adolescente como ramo jurídico que requer uma compreensão

<sup>14</sup> Há divergência na doutrina a respeito de constituir a Proteção Integral uma doutrina, teoria ou paradigma. Trata-se de uma teoria pela abordagem científica no Direito da Criança e do Adolescente. Doutrina é um conjunto de valores ou normas jurídicas que não pode ser contestado. O paradigma é epistemológico; não determina como as coisas devem ser. O Direito da Criança e do Adolescente é o ramo jurídico objeto de identificação científica, portanto incompatível por constituir a Proteção Integral uma doutrina ou um paradigma.

de sua base teórica essencial denominada de Teoria da Proteção Integral e, que o delineamento de seus princípios regras pode ser especialmente útil para afastar confusões, principalmente àquelas tendentes a estabelecer relações entre as duas doutrinas, aqui entendidas como incompatíveis; ou ainda àquelas tendentes a demonstrar que uma é decorrente da acumulação histórica de experiências da doutrina anterior (CUSTÓDIO, 2008, p. 28-29).

A inserção da participação das crianças e adolescentes na sociedade, como sujeitos de direitos, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi possível devido a intensa movimentação social, sendo previsto no texto constitucional os direitos fundamentais especificamente atinentes às crianças e adolescentes sob a perspectiva da teoria da proteção integral.

A proteção integral às crianças e adolescentes alterou drasticamente a maneira de pensar e agir do Estado e da sociedade, tendo em vista a garantia das crianças e adolescentes participarem ativamente da sociedade, titulares de direitos que agora o são (LIMA, 2001).

Com a finalidade de assegurar os direitos para a infância e adolescência, foi instituído no Brasil o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, por intermédio da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, inspirada na Convenção sobre os Direitos da Criança. Com isso, estendeu-se os direitos fundamentais previstos no artigo 227, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a todas as crianças e adolescentes<sup>15</sup>, sem qualquer distinção, tendo em vista que apesar deste artigo “[...]ser de aplicação imediata<sup>16</sup>, coube ao Estatuto da Criança e do Adolescente a construção sistêmica [...]” da teoria da proteção integral (AMIN, 2018b, p.64). Os fundamentos menoristas foram abolidos com a regulamentação dos preceitos constitucionais por lei específica, atinente aos direitos das crianças e dos adolescentes:

A Lei n ° 8.069/90 regulamentou e desdobrou os preceitos constitucionais voltados para a infância e adolescência e, também, as disposições da Convenção sobre os Direitos da Criança, abolindo-se no ordenamento jurídico brasileiro o termo “menor” e toda a assente doutrina menorista estruturada durante o regime militar (ROMÃO, 2017, p.49).

---

<sup>15</sup> “Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade” (BRASIL, 1990).

<sup>16</sup> Artigo 5º, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA é um documento de direitos humanos que trata especificamente sobre os direitos das crianças e adolescentes, disciplinando a linha de ação da política de atendimento através de um conjunto articulado de medidas governamentais e não governamentais dos entes federativos federal, estaduais e municipais, por meio de políticas sociais básicas; serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; serviço de identificação e localização de desaparecidos; proteção jurídico-social; políticas e programas a garantir o direito à convivência familiar; campanhas de estímulo ao acolhimento e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores de idade ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (BRASIL, 1990).

Com o princípio da descentralização político-administrativa<sup>17</sup> e a municipalização do atendimento<sup>18</sup> concentrou-se a execução da política de atendimento ao Poder Público Municipal, oportunizando a participação direta da comunidade nos assuntos atinentes à infância e adolescência, por intermédio dos Conselhos Municipais de Direitos das crianças e dos adolescentes - CMDCA e dos Conselhos Tutelares.

A proteção integral está expressamente prevista nos artigos 1 ° e 3 °, do Estatuto da Criança e do Adolescente, garantindo à infância e adolescência todas as oportunidades e facilidades para o desenvolvimento físico, intelectual e social (BRASIL, 1990).

Os documentos jurídicos que fundamentam o Direito da Criança e do Adolescente são: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e convenções internacionais relativas aos direitos humanos.

Deve-se levar em consideração todo o arcabouço jurídico relativo aos direitos das crianças e dos adolescentes, tanto na esfera nacional quanto na internacional, a fim de garantir a efetividade da proteção integral:

Portanto, o paradigma da proteção integral implica pensar o Direito da Criança e do Adolescente levando em consideração uma dimensão jurídica,

<sup>17</sup> Este princípio será definido no último tópico deste capítulo.

<sup>18</sup> Conforme preceitua o artigo 88, I, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

considerando o arcabouço normativo de proteção aos direitos tanto no âmbito nacional quanto internacional. Mas, também, uma dimensão política, ao reafirmar que o Estado brasileiro cumprirá os pactos estabelecidos com os organismos internacionais e nacionais, implementando políticas públicas para crianças e adolescentes (SOUZA, 2016, p.75).

Os fundamentos da teoria da proteção integral devem ser amplamente difundidos e executados por toda a sociedade, família e o Poder Público, para que efetivamente sejam alcançados os preceitos disciplinados pelo ordenamento jurídico em âmbito nacional e internacional, reconhecendo-se a criança e o adolescente como sujeitos de direitos.

Salienta-se que o direito da criança e do adolescente foi estabelecido como um ramo normativo autônomo e independente da lei penal, tanto que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assenta cláusula pétrea<sup>19</sup> e estabelece a inimputabilidade penal<sup>20</sup> aos menores de dezoito anos, estando estes submetidos ao Estatuto da Criança e do Adolescente (CUSTÓDIO; COSTA; PORTO, 2010).

A Lei 8.069/90 tem a importante função de regulamentar os direitos constitucionalmente previstos, visto que a mera prescrição normativa sobre o tema não garante a sua efetividade.

Uma das grandes questões presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente é a possibilidade de ajuizar demanda judicial com a finalidade de garantir os interesses das crianças e dos adolescentes, no qual o Poder Judiciário passa a ser um meio de extensão da cidadania. O acesso à Justiça, sob a ótica dos direitos humanos, possibilita que os direitos previstos formalmente no ordenamento jurídico alcancem a sua plenitude com a conscientização e reivindicação pela sociedade, o possível deferimento do pedido pelo Poder Judiciário e a implementação pelo Poder Executivo (VERONESE, 2015).

Diante das breves considerações concernentes à teoria da proteção integral, importante é adentrar nos direitos fundamentais de crianças e adolescentes para maior aprofundamento do estudo e compreensão do tema.

### 1.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

---

<sup>19</sup> As cláusulas pétreas estão previstas no artigo 60, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>20</sup> A inimputabilidade penal está prevista no artigo 228 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os direitos fundamentais são direitos inerentes ao ser humano e estão previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e ao longo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os “direitos fundamentais são os direitos do homem<sup>21</sup>, jurídico institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente”, e ainda, “[...] seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta” (CANOTILHO, 2003, p. 393).

Os direitos fundamentais não podem ser abolidos ou reduzidos, porque protegidos por cláusulas pétreas e se referem a direitos que restringem o poder estatal. Compreendem, portanto, a norma suprema do Estado e possuem, os direitos fundamentais, a finalidade de conferir liberdade ao indivíduo e restringir o poder governamental.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 anui a outros direitos e garantias perpassados do regime e dos princípios por ela admitidos, bem como dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte, perfazendo os direitos extraconstitucionais<sup>22</sup>.

Esses direitos extraconstitucionais, denominados de “direitos materialmente fundamentais”, devem ser equiparados aos “direitos formalmente fundamentais”, que são os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, para se distinguir os direitos que perfazem ou não a essencialidade à dignidade da pessoa humana (CANOTILHO, 2003, p. 403-404).

Para Norberto Bobbio (2004, p. 01), a paz é o pressuposto indispensável para que sejam reconhecidos os direitos do ser humano:

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Os direitos fundamentais têm aplicação imediata e na ocorrência de violação destes direitos a norma constitucional prevê punição<sup>23</sup>, enfatizando a

---

<sup>21</sup> Apesar do autor citado mencionar que os direitos fundamentais são os direitos do homem, entende-se direitos do homem e da mulher, sem distinção.

<sup>22</sup> A admissão constitucional de direitos fundamentais extraconstitucionais está prevista no artigo 5º, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>23</sup> A punição à violação aos direitos e liberdades fundamentais tem previsão no artigo 5º, inciso XLI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988



garantia de proteção à liberdade, a dignidade da pessoa humana e o respeito aos direitos humanos, constituindo o Estado Democrático de Direito<sup>24</sup>.

Os direitos fundamentais são direitos de liberdade; têm efeitos contra todos; são universais, porque destinam-se a todos os seres humanos; não podem ser alienados, penhorados, tributados e são imprescritíveis (VERONESE; FALCÃO, 2017). São direitos fundamentais porque se referem a direitos indispensáveis à existência do ser humano, ou seja, são direitos que oferecem condições mínimas para as pessoas viverem com dignidade.

Diante do reconhecimento das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos, perfectibilizado com os fundamentos da teoria da proteção integral, as crianças e adolescentes são titulares de direitos fundamentais, os quais devem ser assegurados, com absoluta prioridade, pelo Estado, família e sociedade.

A responsabilidade da família em garantir o exercício dos direitos fundamentais refere-se à proteção imediata e direta, diante da proximidade da entidade familiar com a criança e o adolescente, enquanto que o Estado tem o dever de executar políticas públicas (AMATO, 2013).

A sociedade deve efetivamente reconhecer a criança e o adolescente como detentor de direitos, oportunizar o direito a voz e participação da infância e adolescência nos espaços democráticos para que todos possam exercitar a democracia direta, por meio dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e Conselhos Tutelares, e deliberarem políticas públicas a serem executadas pelo Poder Público.

A cidadania integra um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, promulgando a igualdade entre os cidadãos :

O atual modelo de Estado de Direito, oriundo da mutação histórica dos modelos de estado: Estado Liberal, Social e de Direito, sustenta a ideia de desenvolvimento da plena cidadania através de mecanismos que promulguem a igualdade entre os cidadãos, para que assim o status quo do indivíduo sofra profunda transformação. A base jurídica dessas reconfigurações foram afirmadas nas Constituições, trazendo como limites e possibilidades os direitos fundamentais, que caracterizados através dos Direitos Humanos, visam à efetivação de direitos para potencializar a

---

<sup>24</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

cidadania. Nesse contexto estão as políticas públicas, figurando como um dos mecanismos para atender a essa necessidade histórica de desenvolver a igualdade entre os cidadãos no Brasil (CAMERA; FENNER, 2012, p.134-135).

A democracia traduz o reconhecimento da igualdade legal e de oportunidades, bem como o direito à liberdade, oportunizando às pessoas a participação no aspecto comunitário e político, em decorrência do exercício da soberania. O exercício efetivo dos direitos fundamentais constituem um Estado de Direito não somente formal, mas sobretudo material, como requisito da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da justiça (SARLET, 2012).

Robert Alexy (2006), aprofundando o tema a respeito do princípio da igualdade, no que concerne ao tratamento igual e desigual em determinados casos, explica que quando não há razões para uma diferenciação de tratamento, a igualdade de tratamento entre as pessoas é obrigatória, no entanto, como princípios contrapostos, os desiguais devem ser tratados desigualmente, obrigatoriamente, na proporção de sua desigualdade.

Ou seja, para alcançar o princípio da igualdade é preciso equilibrar as igualdades e desigualdades de acordo com a necessidade justificada de tratamento igualitário ou diferenciado.

A democracia perfaz-se com o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos, estando dispersos os direitos fundamentais por toda a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente o artigo 5º, que garante a todos os brasileiros ou estrangeiros, residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade.

No que concerne aos direitos fundamentais direcionados especificamente às crianças e adolescentes, o legislador tratou da proteção especial, com absoluta prioridade, no artigo 227, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde são garantidos os direitos indispensáveis às pessoas em desenvolvimento, quais sejam: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

A Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente enfatiza os direitos fundamentais garantidores da proteção especial às crianças e adolescentes em seu artigo 4º, repetindo os direitos constitucionalmente previstos, com exceção do direito

ao esporte que não está expressamente enumerado no artigo 227, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O Estatuto da Criança e do Adolescente ressalta a universalidade do Sistema de Garantia de Direitos, em seu parágrafo único do artigo 3º, eis que garante a proteção especial a todas as crianças e adolescentes, sem qualquer tipo de discriminação, seja econômica, social, religiosa ou política.

Diante disso, passa-se, a seguir, analisar individualmente cada um dos direitos fundamentais garantidores do desenvolvimento digno e saudável das crianças e adolescentes.

### **1.3.1 Direito à vida**

Trata-se do direito elementar de viver dignamente, desde a concepção. É o direito fundamental que precede todos os outros, pois imprescindível para o exercício dos ulteriores. Não se relaciona à sobrevivência, mas constitui o direito de nascer e viver com qualidade, de viver dignamente.

A elevada taxa de mortalidade infantil no Brasil indica a precária condição social e econômica que vivem as crianças e adolescentes, impossibilitando ou prejudicando o desenvolvimento digno e saudável e, portanto, violando o direito fundamental à vida.

Se for comparado o Brasil com os países que conjuntamente fazem parte do grupo político de cooperação - o grupo BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o Brasil aproxima-se da China “[...] com uma mortalidade infantil de 10,9 por mil. A Rússia possuía uma taxa de 7,7 por mil, Índia e África do Sul, com taxas de 38,1 e 33,5 por mil, respectivamente, para o ano de 2015” (IBGE, 2018, p.12).

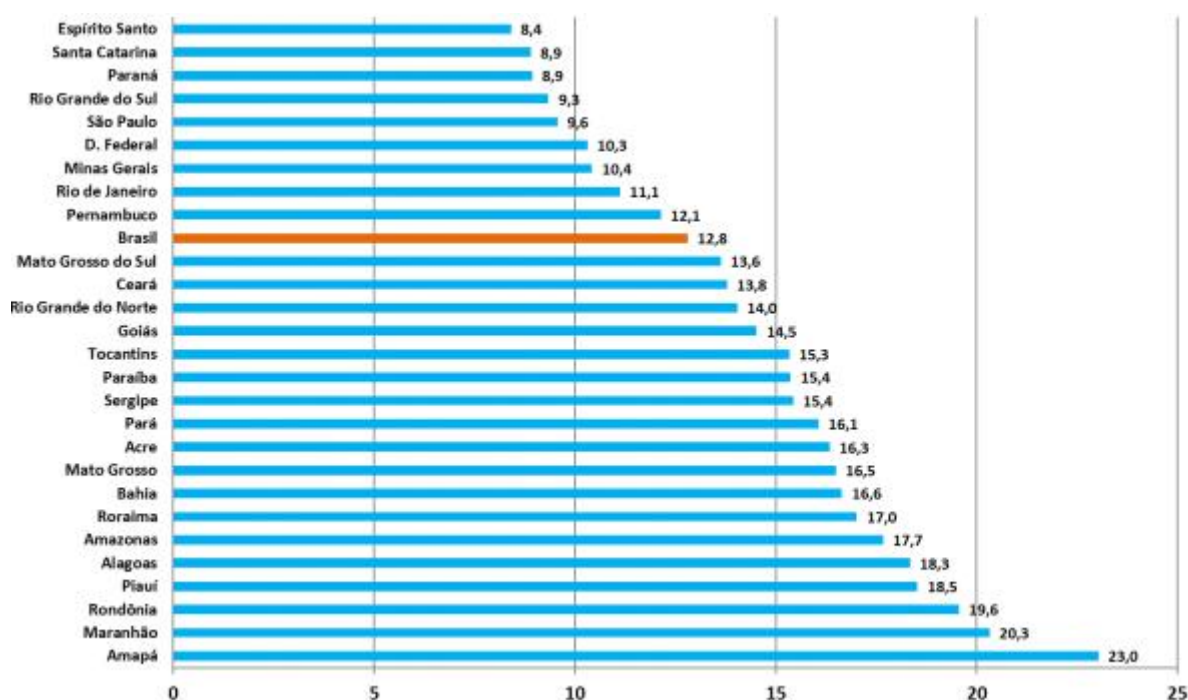
O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018), publicou os resultados de mortalidade obtidos para o ano de 2017, através da projeção oficial da população do Brasil entre os anos de 2010 e 2060, sendo que através do gráfico abaixo fica demonstrada a mortalidade das crianças com menos de um ano de idade.

No Estado de Santa Catarina foi constatada a segunda menor taxa de mortalidade infantil, com 8,9 óbitos de crianças menores de um ano de idade para

cada mil nascidos vivos, sendo que no extremo está o Estado do Amapá, com a maior taxa : 23,0 por mil.

Apesar da boa classificação do Estado de Santa Catarina, assim como os Estados do Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, ainda assim significa um número elevado de mortes se comparado mundialmente com os países mais desenvolvidos. “Japão e Finlândia, por exemplo, para o ano de 2015, possuem taxas abaixo de 2 por mil (aproximadamente 1,9 por mil nestes dois países)” (IBGE, 2018, p. 12).

Gráfico 1 – Unidades da Federação – Probabilidade de um recém-nascido (%) não completar o primeiro ano de vida – Total – 2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais (IBGE, 2018, p.12).

O risco de morte está em todas as fases da vida, sendo que para o recém-nascido o risco é ainda maior se as condições socioeconômicas não são pelo menos satisfatórias, ocasionando o rompimento do crescimento e a oportunidade de viver e se desenvolver.

A garantia constitucional do direito fundamental à vida depende, fundamentadamente, de ações do Estado, efetivadas através de políticas públicas em promoção e proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Sem vida não há

esperança e cessa a oportunidade do ser humano usufruir dos subsequentes direitos fundamentais previstos para uma infância saudável.

### **1.3.2 Direito à saúde e à alimentação**

A saúde está relacionada com o afeto, alimentação e cuidados médicos, a fim de que seja garantido à criança e ao adolescente um excelente desenvolvimento físico e psicológico.

À família está incumbida a atenção imediata às crianças e adolescentes, sendo um dever dos pais, intrínseco ao poder familiar, proporcionar a seus filhos os cuidados e proteção devidos. Os pais devem ficar atentos aos sinais de doença física ou psicológica, manter regular a vacinação, oferecer uma alimentação adequada e rica em nutrientes, a fim de inibir a desnutrição ou a obesidade.

A saúde abrange o bem-estar físico e mental, constituindo direito fundamental de toda a criança, sem discriminação, diante do princípio da igualdade, sendo que ao Estado cabe a implementação e execução de políticas públicas para sanar as dificuldades e necessidades locais (AMIN, 2018c).

Portanto, cabe ao Estado modificar a realidade local, transformando as dificuldades em ações que promovem o desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes. E, a sociedade, também, como responsável em garantir o melhor interesse da criança e do adolescente está presente nos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes para atender às necessidades infantoadolescentes.

É atribuição do Conselho Tutelar, como órgão não jurisdicional, zelar pelo cumprimento dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, desempenhando a atribuição necessária ao caso, de acordo com o artigo 136, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Aos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes<sup>25</sup> cabem as deliberações a respeito da implementação de políticas públicas e fiscalização da execução destas pelo Poder Público, dentre outras atribuições.

---

<sup>25</sup> As atribuições do Conselho de Direitos das crianças e adolescentes foram tratadas no último capítulo deste trabalho, para onde se remete o leitor.

Sendo assim, estabelecida a responsabilidade tripartite da família, do Estado e da sociedade, devem ser garantidos os direitos fundamentais às crianças e adolescentes.

Os serviços de saúde são de competência do Sistema Único de Saúde – SUS, seguindo as diretrizes da descentralização; atendimento integral, privilegiando as atividades preventivas; e a participação da comunidade (BRASIL, 1988)<sup>26</sup>. O acesso integral à saúde das crianças e adolescentes é garantido através do SUS, verificado “[...] o princípio da equidade no acesso a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação de saúde” (BRASIL, 1990)<sup>27</sup>.

Havendo internação de crianças e adolescentes em estabelecimentos de saúde deve ser garantida a permanência de um dos genitores ou responsável, e com relação à mãe gestante, devem ser prestadas as devidas instruções sobre a amamentação, enquanto aquela estiver em hospital público ou privado (BRASIL, 1990)<sup>28</sup>.

A amamentação é essencial ao desenvolvimento sadio da criança e, por isso, deve ser garantido o aleitamento materno, mesmo que a mãe esteja em privação de liberdade. É um direito da criança, em seus primeiros meses de vida, de obter a melhor e mais saudável alimentação: o leite materno.

A saúde é um dever do Estado, sendo que na ocorrência de reduzida situação econômica da família, a ponto de impossibilitar ou prejudicar a aquisição de remédios, próteses ou de adimplir o pagamento de tratamento médico, cabe ao Poder Público fornecê-los.

A saúde e a alimentação são direitos que têm aplicação imediata e devem ser prestados pela família e pelo Estado, podendo envolver a sociedade, o Ministério Público ou o Poder Judiciário na inexecução ou ausência de políticas públicas.

### **1.3.3 Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade**

A liberdade, o respeito e a dignidade garantem a efetividade do exercício dos direitos fundamentais na perspectiva da humanização.

---

<sup>26</sup> Conforme artigo 198 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>27</sup> É o que dispõem o artigo 11 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>28</sup> Conforme artigos 10 e 12 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O direito à liberdade abrange ir, vir, estar e permanecer nos espaços públicos; o direito à religiosidade; o direito de brincar, exercitar-se e distrair-se; o direito de participar do ambiente familiar, da vida política; e de solicitar amparo e orientação (BRASIL, 1990)<sup>29</sup>.

Portanto, às crianças e adolescentes devem ser garantidos tais direitos que perfazem a liberdade, não podendo o poder familiar exercido pelos pais privar seus filhos das liberdades necessárias para o seu desenvolvimento saudável.

Ocorrendo a permanência de crianças e adolescentes em situação de rua compete aos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CMDCA deliberarem a respeito de políticas públicas com o intuito de proteger, identificar a causa do abandono, do afastamento do lar e da escola, bem como fiscalizar a execução pelo ente público municipal, a fim de que seja extirpado o motivo ensejador da violação de direitos.

Respeito é o tratamento polido que deve ser dirigido às pessoas, enquanto que a dignidade está adstrita ao atributo moral possuído pela pessoa o que lhe ocasiona o respeito em sua individualidade, liberdade religiosa e de expressão.

O artigo 18 do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi alterado pela Lei 13.010/2014, “Lei Menino Bernardo”, também conhecida como “Lei da Palmada”, para garantir às crianças e adolescentes o direito de serem educados sem o uso de violência, por meios vexatórios, cruéis ou degradantes.

É incumbência de todos zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes, respeitando-os e protegendo de tratamentos desumanos, constrangedores e em desrespeito à saúde física, mental e moral (BRASIL, 1990).

As crianças e adolescentes incitam por cuidados especiais, porque são pessoas que estão formando a sua personalidade, adquirindo informações e participando da vida social, devendo-lhes ser oportunizado o direito de brincar, aprender e conviver com sua família, sem preconceito e crueldades, a fim de que o seu amadurecimento seja consequência de uma infância protegida.

#### **1.3.4 Direito à educação**

---

<sup>29</sup> Direitos previstos no artigo 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Educação é um direito fundamental que permite o desenvolvimento intelectual e moral a todos os seres humanos, culminando para um progressivo aprendizado e formação do cidadão.

A educação é um direito subjetivo da infância e adolescência porque é incumbência do Poder Público proporcionar a instrução a todos, sem distinção, sendo garantia de aplicação imediata, podendo ser acionado o Poder Judiciário na ocorrência de omissão do Estado (ROSSETO; VERONESE, 2017). Permite este direito fundamental “[...] a instrumentalização dos demais, pois sem conhecimento não há o implemento universal e de fato dos demais direitos” (AMIN, 2018, p. 111).

A educação é responsável pelo desenvolvimento de uma nação, pois sem instrução e conhecimento não haverá participação efetiva dos cidadãos nos espaços públicos para discutir e implementar a pesquisa, a arte, a participação política e o consequente amadurecimento da pátria.

A educação deve ser fornecida com qualidade, proporcionando às crianças e adolescentes formação condizente com as exigências competitivas do mercado de trabalho e da sociedade:

Nem todas as crianças chegam ao último nível da educação primária. Vários indicadores fornecem informações sobre a qualidade da educação e o desempenho dos alunos. As regras de passagem de uma série para outra variam, mas a repetição de séries é um desses indicadores: em média, menos de 3% dos alunos repetiram de ano na educação primária em 2002. No entanto, tal porcentagem, em mais da metade dos países da África Subsaariana assim como no Brasil, na Guatemala, na República Democrática de Laos, na Mauritânia, em Marrocos e no Nepal, é de mais de 15%. Iniciativas para reduzir a repetência estão sendo desenvolvidas em vários países (Burquina Fasso, Mali e Níger, por exemplo) (UNESCO, 2006, p. 8).

Recente alteração legislativa<sup>30</sup> de acesso à escola pública e gratuita, próximo à residência da criança e do adolescente acrescentou a garantia de vagas, na mesma instituição escolar, para irmãos que estão na mesma fase escolar da educação básica. Importante que se facilite o acesso escolar, incentivando e demonstrando aos pais a obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino, a fim de que seja garantido o direito à educação a todas as crianças e adolescentes.

---

<sup>30</sup> Lei 13.845, de 18/06/2019, alterou o inciso V do art. 53 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.



A qualidade do ensino exige professores bem instruídos e material escolar adequado e atualizado para todas as crianças e adolescentes, a fim de permitir que qualquer um consiga assimilar, filtrar, conduzir e aplicar os mesmos conhecimentos (DELORS, 1998). Para que seja alcançada uma educação de qualidade é necessário que o Poder Público observe e avalie a necessidade local para que os programas sociais e a metodologia aplicada resultem na permanência escolar e no efetivo aprendizado (PAGANINI; VIEIRA, 2015).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH “[...] é um marco na conquista dos direitos universais; porém, passadas mais seis décadas, ainda há dificuldades em garantir a efetivação das ‘utopias’ da Declaração.” O ECA é uma legislação que integra a DUDH e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cabendo-lhe pormenorizar as responsabilidades do Estado, família e sociedade em garantir a efetivação dos Direitos das crianças e dos adolescentes (LONGO, 2011, p. 192).

O direito ao acesso irrestrito à educação com qualidade é responsabilidade do Estado; a matrícula e permanência das crianças e adolescentes na escola é dever dos pais, cabendo à sociedade, por meio do Conselho Tutelar e professores, inibir o não ingresso ou a evasão escolar. Todos juntos trabalhando reduzirão o analfabetismo e a má instrução, contribuindo para uma nação desenvolvida.

### **1.3.5 Direito à cultura, esporte e lazer**

O direito à cultura, esporte e lazer pode ser interpretado por alguns como secundários na formação do cidadão, mas tanto quanto a educação que instrui, ensina e integra um profissional, aquelas garantias estimulam o pensamento, a capacidade motora e a diversão, respectivamente, contribuindo para uma infância de qualidade e um adulto capaz de enfrentar as adversidades.

A cultura, através da dança, música, teatro e cinema possibilita a formação do cidadão por outro viés, pois contribui para a valorização dos sentidos, da religiosidade e do comportamento. O esporte contribui para o desenvolvimento físico e mental, pois está aliado à saúde, ao entrosamento social, à satisfação motora e quem sabe profissional. E o lazer é o direito de brincar, divertir-se e

descansar, elementos essenciais para a satisfação pessoal, afastando doenças como a depressão (AMIN, 2018c).

Os pais devem garantir a brincadeira e diversão a seus filhos, proporcionar a visita a museus, apresentações culturais e artísticas e incentivar a prática do esporte. O Estado deve assegurar o acesso a estes direitos e a sociedade, através do Conselho Tutelar, deve zelar pelo exercício destas garantias, e por meio dos Conselhos de Direitos das crianças e dos adolescentes, compete a implementação de programas e políticas públicas ensejadoras do cumprimento da norma constitucional e formação digna do cidadão.

### **1.3.6 Direito à profissionalização e à proteção no trabalho**

À pessoa em desenvolvimento é garantido, com restrições protetivas, a profissionalização como um exercício para a formação técnica do cidadão.

Diante da peculiar situação de ainda estar em formação física e mental, devendo ser resguardados os seus direitos, o trabalho para o adolescente é permitido apenas a partir dos 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, aos que possuírem mais de 14 anos de idade. O trabalho noturno, perigoso ou insalubre é vedado aos menores de 18 anos de idade (BRASIL, 1988)<sup>31</sup>.

Aprendizagem é a formação técnico-profissional que deve garantir o acesso à escola, à adequação do trabalho à capacidade do adolescente e carga horária profissional reduzida (BRASIL, 1990)<sup>32</sup>.

A proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação é tratada pela Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, concluídas em Genebra, em 17/06/99, documentos jurídicos internacionais em que o Brasil é signatário, aprovados pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14/12/99 e promulgados pelo Decreto nº 3.597, de 12/09/00 (BRASIL, 2000).

---

<sup>31</sup> Proteção prevista no artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>32</sup> Artigos 62 e 63 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Decreto n ° 6.481/08 lista as piores formas de trabalho infantil (lista TIP), ficando vedado o trabalho por pessoas com idade inferior a 18 anos nas atividades constantes da lista (BRASIL, 2008).

Para erradicar o trabalho infantil é preciso a efetiva atuação dos órgãos que constituem o Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

Os Conselhos Tutelares, que possuem a importante tarefa de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes, nos casos de trabalho infantil, devem aplicar medidas de proteção condizentes com a violação do direito, a fim de inibi-la.

Os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, como órgão deliberativo e controlador e diante da situação local, devem capacitar os conselheiros tutelares e de direitos, bem como todas as pessoas interessadas em erradicar o trabalho infantil; promover a divulgação dos direitos e garantias constitucionais; deliberar acerca de políticas públicas e fiscalizar a execução destas pelo Poder Público para que os direitos fundamentais sejam preservados.

O Ministério Público deve instaurar inquérito civil, termo de compromisso de ajuste de condutas e intentar Ação Civil Pública. O Poder Judiciário deve ser acionado diante da omissão do Estado na execução das políticas públicas deliberadas e para penalizar os autores da violação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Desta forma, para que o trabalho infantil seja erradicado e assim respeitados os direitos das crianças e dos adolescentes deve ocorrer a efetiva integração operacional da rede de atendimento; todos trabalhando para um objetivo: proteção integral da criança e do adolescente.

No entanto, para que este objetivo seja alcançado e erradicado o trabalho infantil, é preciso fazer um estudo para conhecer onde estão, quantas são e o que fazem estas crianças e adolescentes em que estão sendo violados os direitos fundamentais, diagnosticar o problema local e implementar ações específicas em promoção à dignidade da pessoa humana (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017. CUSTÓDIO; VERONESE, 2009. SOUZA, I.; SOUZA, M., 2010).

Conhecer a realidade local, analisa-la, avalia-la e compara-la em âmbito nacional e internacional é primordial para que sejam implementadas ações pontuais efetivas.

A busca pela erradicação do trabalho infantil envolve diversos órgãos e instrumentos, sendo que a articulação desenvolvida nos Fóruns constitui o exercício da democracia participativa:

O modelo de articulação entre os distintos atores que compõem os Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil representa um ideário de democracia participativa, constituído em um espaço por excelência na formulação, execução e gestão das políticas públicas de garantia de direitos da criança e do adolescente (SOUZA, 2008, p. 51).

O Fórum do Direito da Criança e do Adolescente – Fórum DCA desempenha importante função para a constituição do Estado Democrático de Direito, pois são nos espaços democráticos que se proporciona o exercício da democracia direta, onde a participação da sociedade civil, sem qualquer distinção de raça, religião, política, ideologia ou socioeconômica, desempenha a função de articular e implementar políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A violação dos direitos das crianças e dos adolescente na ocorrência do trabalho infantil demonstra a necessidade da fiscalização dos fundamentos da teoria da proteção integral, no que concerne à combinação dos interesses da sociedade e da economia, em desrespeito à dignidade da pessoa humana (SANTOS, 2017).

A má condição de trabalho e a precária situação econômica dos pais atinge diretamente a qualidade de vida das crianças e adolescentes, o que faz com que da infância sejam subtraídas as brincadeiras e substituídas pelo trabalho, anulando as oportunidades e perpetuando a pobreza (ROMÃO, 2017).

O melhor interesse da criança e o respeito à dignidade da pessoa humana são princípios ensejadores da proteção especial que incitam as pessoas em desenvolvimento, não podendo predominar o interesse econômico em detrimento aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

A falta de um política educacional inclusiva e condizente com a realidade local estimula a evasão escolar, contribuindo para a equivocada valorização do trabalho infantil (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

A frequência escolar contribui para erradicação do trabalho infantil, a formação do cidadão e maiores e melhores oportunidades de empregos quando adultos.

É preciso realmente reconhecer os direitos da infância e adolescência, a proteção especial e o melhor interesse da criança. É preciso reconhecer a participação da criança com suas brincadeiras, gargalhadas fáceis e fantasias; e os adolescentes com suas curiosidades, aventuras e conquistas. É preciso reconhecer que há tempo de brincar, estudar e trabalhar. Garantir os direitos da infância e da adolescência é construir uma nação desenvolvida.

### **1.3.7 Direito à convivência familiar e comunitária**

A família natural<sup>33</sup> compreende pais e filhos, ou apenas um dos genitores e seus filhos, constituindo esta uma família monoparental, sendo que não há distinção entre filhos havidos ou não na constância do casamento, diante do princípio da isonomia filial.

Mas a família, ainda, pode ser composta por parentes próximos e que a criança ou adolescente mantenha vínculos de afinidade e afetividade, constituindo a família extensa ou ampliada.

Cabe ressaltar que o parentesco não se constitui apenas com a consanguinidade, sendo constituída também pelo vínculo da afinidade com os ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro (BRASIL, 2002)<sup>34</sup>.

Portanto, a madrasta ou padrasto constituem a família extensa, que mantém o vínculo de afinidade com o sentimento e o convívio cotidiano.

Na ausência dos pais, a família extensa é a alternativa imediata para não ser imposta a convivência da criança ou do adolescente com pessoas desconhecidas, que não possuem o vínculo de afinidade e o afeto (MACIEL, 2018a). “Atualmente, a afetividade, aliada ao princípio da dignidade da pessoa humana, deve constituir a base das relações familiares. Traduz o dever de dedicação de uma para com o outro, sendo o vínculo biológico ou socioafetivo” (NICKNICH, 2015, p. 556).

---

<sup>33</sup> A definição de família natural está prevista no artigo 226 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como no artigo 25 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>34</sup> Artigo 1595 do Código Civil.

A família substituta<sup>35</sup> é outra modalidade de família em que podem ser inseridas as crianças e os adolescentes, mediante guarda, tutela ou adoção, não estando nestes dois últimos institutos, o menor de dezoito anos, sujeito ao poder familiar.

À família acolhedora, como medida protetiva, compete zelar e cuidar, provisoriamente, a criança e o adolescente que se encontra com o direito violado. E, a família recomposta é formada por um casal onde um ou os dois tiveram filhos em uma relação anterior e todos formam uma nova família (MACIEL, 2018a).

A família recomposta é muito comum atualmente, diante do número elevado de divórcios e dissoluções de sociedade de fato, quantitativo que representa a facilidade de dissolver a relação afetiva entre duas pessoas e a reestruturação com outra, surgindo novos segmentos familiares: o padrasto, a madrasta e os enteados.

Com essa nova estrutura familiar surge a multiparentalidade, onde é permitido, inclusive administrativamente, através do Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, o reconhecimento voluntário da paternidade e maternidade socioafetivo<sup>36</sup>. Os requisitos para o reconhecimento socioafetivo administrativo teve recente alteração, sendo possível somente quando o registrando contar com mais de doze anos de idade, após a verificação da existência da afetividade da paternidade ou maternidade socioafetiva, e com o parecer favorável do representante do Ministério Público. Cumpridos os requisitos determinados pelo Conselho Nacional da Justiça, o reconhecimento socioafetivo será averbado no registro de nascimento do adolescente ou maior de idade, mediante a anuência dos pais biológicos, quando o registrando contar com idade inferior a 18 anos, assim como da anuência do registrando (BRASIL, 2019a).

Diante da apresentação de todo este aparato familiar, cumpre salientar que a família natural é a regra e é através dela que deve ser garantida a convivência familiar na infância e na adolescência, sendo que não sendo possível a permanência da criança e do adolescente em sua família de origem buscar-se-á outras modalidades para manter o vínculo de afinidade e afeto.

---

<sup>35</sup> As disposições gerais a respeito da família substituta estão dispostas nos artigos 28 a 32 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>36</sup> O reconhecimento extrajudicial voluntário da paternidade e maternidade socioafetiva está previsto no Provimento n.º 63, de 14 de novembro de 2017, do Conselho Nacional da Justiça – CNJ, com as alterações determinadas no Provimento n.º 83, de 14 de agosto de 2019.

Excepcionalmente e por meio judicial, as crianças e adolescentes que não permaneçam no seio familiar terão proteção especial do Estado<sup>37</sup>, serão mantidos, quando possível, próximos da antiga residência para assegurar a convivência com a comunidade.

As medidas protetivas para crianças e adolescentes que estejam “[...] em situação de ameaça ou violação graves a sua integridade pelo grupo familiar – seja por ação, seja por omissão – foram alargadas e mais detalhadas com vistas a maior precisão e efetividade na proteção” (SANTOS; VERONESE, 2015, p. 182). Quando o afeto e a convivência familiar são depreciados e a indiferença humana é emergente, a função da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente é garantir a proteção especial e amenizar o desprezo e a angústia (NICKNICH, 2015).

A atuação do Poder Judiciário, como agente político fundamental no Sistema de Garantia de Direitos, efetiva e garante os direitos das crianças e dos adolescentes:

O Poder Judiciário, portanto, é agente imprescindível no sistema de garantias de direitos. Sua omissão ou o não reconhecimento dos direitos fundamentais da criança e do adolescente viola os próprios princípios de um Estado que se quer democrático e de direito. Assim, uma política de proteção aos direitos da criança e do adolescente somente será efetiva se tiver o apoio político e institucional do Poder Judiciário (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 192).

Assim como a convivência familiar é essencial para o crescimento saudável e o desenvolvimento afetivo da criança e do adolescente, a convivência comunitária é fundamental para a formação da personalidade e a construção de valores e conceitos. É com o contato e convívio com outras pessoas que se aprende, desenvolve e se pratica a solidariedade, a paciência e a amizade, qualidades pessoais que engrandecem o cidadão (SANCHES; VERONESE, 2017).

O importante para as crianças e adolescentes é garantir a convivência familiar e comunitária, a fim de que sejam desenvolvidos os laços de afetividade, solidariedade e a preservação dos direitos fundamentais básicos.

Como visto, os direitos fundamentais são inerentes à pessoa humana, essenciais para o desenvolvimento da criança e do adolescente. Cada direito

---

<sup>37</sup> A proteção especial do Estado tem previsão no artigo 20 da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, assim como no artigo 226, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

fundamental estudado acima tem sua especialidade, sendo que um decorre da aplicação do outro, e todos formam um conjunto indispensável para a formação do cidadão.

No próximo tópico adentrar-se-á nos princípios jurídicos fundamentais do direito da criança e do adolescente para maior aprofundamento do estudo e compreensão do tema.

#### 1.4 OS PRINCÍPIOS QUE SUSTENTAM O DIREITO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

O direito da criança e do adolescente está sustentado por princípios estruturantes, quais sejam: vinculação à teoria da proteção integral, universalização, caráter jurídico garantista e o melhor interesse da criança; bem como por princípios concretizantes: prioridade absoluta, descentralização político administrativa, participação popular, humanização no atendimento, e ênfase nas políticas sociais públicas, responsáveis pela aplicação do direito da criança e do adolescente (LIMA, 2001).

Os princípios acima apontados são os princípios jurídicos fundamentais do direito da criança e do adolescente, no entanto, há outros princípios, também muito importantes para estruturarem o ordenamento jurídico brasileiro, mas que não estão intimamente ligados ao tema e por isso não serão abordados nesta oportunidade.

Estruturantes porque são princípios que estruturam, fornecem suporte jurídico para o direito da criança e do adolescente, bem como “[...] interferem nas colisões - de princípios entre si, e nas antinomias entre princípio e regra - em que não estejam diretamente envolvidos.” E, princípios concretizantes, por possibilitarem a concretização dos estruturantes (LIMA, 2001, p. 156).

Os princípios jurídicos integram o ordenamento jurídico do país e agregam a realidade da sociedade e, por isso, possibilitam a satisfação na resolução do conflito entre as partes. Tanto os princípios estruturantes, como os concretizantes sustentam os direitos das crianças e dos adolescentes, visto que se integram entre si e se articulam com outras ciências.

Oportuno, antes de iniciar o estudo dos princípios, diferenciar estes das regras, já que os princípios são normas que determinam que algo seja realizado,



dentro das possibilidades legais e reais, quando possível; enquanto que as regras devem ser cumpridas integralmente, cumpre ou não cumpre:

Entre reglas y principios existe, en opinión de Alexy, no sólo una diferencia gradual, sino una diferencia de tipo cualitativo y que básicamente consiste en lo siguiente. Los principios son «normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes» (p. 86). Los principios serían, pues, «mandatos de optimización», que se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y porque la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales, sino también de las posibilidades jurídicas; estas últimas vienen determinadas por los principios y reglas que juegan en sentido opuesto (al principio en cuestión). Por el contrario, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en ese sentido, sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. «Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Esto significa —concluye Alexy— que la diferencia entre reglas y principios es cualitativa y no de grado. Toda norma es o bien una regla o un principio» (ALEXY, 1993, p. 242)<sup>38</sup>.

Portanto, não se pode confundir os dois termos, porque princípio pode ser cumprido em graus desiguais e vai depender da possibilidade real e legal; ao contrário, a regra determina o exato cumprimento.

Para que sejam bem desempenhadas as atribuições conferidas às pessoas públicas e privadas, em proteção às crianças e adolescentes, é imprescindível o conhecimento dos princípios que sustentam o direito da criança e do adolescente, a fim de que sejam efetivamente aplicados.

#### 1.4.1 Princípio da vinculação à teoria da proteção integral

O princípio estruturante da vinculação à teoria da proteção integral trata-se de um princípio explícito, pois está disciplinado nos artigos 1º e 3º, do Estatuto da

---

<sup>38</sup> Entre reglas e principios há, na opinião de Alexy, não apenas uma diferença gradual, mas uma diferença qualitativa e que consiste basicamente no seguinte. Os princípios são "normas que ordenam que algo seja feito na medida do possível, dentro das possibilidades legais e reais existentes" (p.86). Os princípios seriam então "mandatos de otimização", que se caracterizam pelo fato de poderem ser cumpridos em diferentes graus e porque a medição adequada da conformidade depende não apenas das possibilidades reais, mas também das possibilidades legais; os segundos são determinados pelos princípios e regras que atuam na direção oposta (no começo em questão). Pelo contrário, regras são normas que exigem cumprimento integral e, nesse sentido, só podem ser cumpridas ou não cumpridas. "Se uma regra é válida, então ela deve fazer exatamente o que exige, nem mais nem menos. Portanto, as regras contêm determinações no domínio do factual e legalmente possível. Isso significa - conclui Alexy - que a diferença entre regras e princípios é qualitativa e não grau. Cada regra é uma regra ou um princípio" (Tradução livre).

Criança e do Adolescente<sup>39</sup>, e fundamental na implantação do novo direito da criança e do adolescente. Fundamental porque é responsável pela ruptura dos pressupostos da Doutrina da Situação Irregular, por ser incompatível com o “menorismo” e todos os fundamentos anteriores.

O princípio em questão “[...] constituiu-se como o mais importante dos princípios estruturantes do novo modelo jurídico, situado no plano mais elevado da pirâmide normativa, sendo o mandamento de otimização dotado de maior peso e importância” (LIMA; SOUZA; LINO, 2018, p.21).

Este princípio traz consigo a constituição do Estado Democrático de Direito incorporado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que reconhece a criança e o adolescente como pessoas detentoras de direitos, direitos estes que devem ser especiais e integrais, a fim de suprirem as necessidades de quem está em pleno desenvolvimento.

Para Lima (2001), o reconhecimento da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, que reclamam por necessidades especiais, tornam-nas titulares de direitos fundamentais especiais, além dos direitos comuns a todo cidadão.

Trata-se de um princípio que é direcionado exclusivamente ao direito da criança e do adolescente, visando proporcionar proteção especial para pessoas em desenvolvimento.

#### **1.4.2 Princípio da universalização**

A universalização é o princípio que garante a extensão dos direitos fundamentais e especiais a todas as crianças e adolescentes do país, sem qualquer distinção, conforme é disciplinado nos artigos 1º, 2º e 3º, da Lei 8.069/90.

---

<sup>39</sup> “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990). “Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem” (BRASIL, 1990).

O princípio da universalização é contrário aos pressupostos discriminatórios da Doutrina da Situação Irregular, vez que esta diferenciava as crianças em situação regular das crianças em situação irregular, restringindo os direitos apenas à uma fração das crianças e adolescentes, ou seja, direcionava a proteção especial aos “menores”.

Com a universalização dos direitos, todas as crianças e adolescentes são detentoras de garantias e direitos especiais sem distinção.

### 1.4.3 Princípio do caráter jurídico garantista

O princípio do caráter jurídico garantista apresenta como fundamento o Estado Democrático ou Social, a fim de emancipar o direito das limitações do Estado Liberal:

Diante desse quadro, a proposta garantista significa uma profunda revisão dos fundamentos teórico-dogmáticos e teórico-doutrinários da cultura jurídica de matriz positivista, que se fez dominante, especialmente nos países filiados à herança romanogermânica, como é o caso do Brasil. Desde os seus fundamentos, a tradição positivista se apresente como uma construção do saber jurídico e político comprometida com o ideário do Estado Liberal e, por isso mesmo, dependente de uma visão filosófica e científica do Direito e da Política que sobrevalorizam os aspectos formais das relações jurídicas e das relações de poder. Neste sentido, o positivismo jurídico é um modelo teórico sistemático-avalorativo do Direito que deita suas raízes na ideia básica de que as normas jurídicas têm um valor intrínseco, isto é, valem porque são vigentes, independentemente do seu conteúdo, desde que observadas as exigências procedimentais de criação e inserção nos Ordenamentos. Esta é uma concepção formal ou materialmente acrítica do Direito e do Estado com a qual o Garantismo colide frontalmente no afã de engendrar novas bases para um imaginário jurídico-político adequado ao nosso tempo (LIMA, 2001, p. 189-190).

O caráter jurídico garantista do direito da criança e do adolescente está disciplinado no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>40</sup>, bem como nos artigos 3º e 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente e será melhor apresentado no próximo capítulo que tratará do Sistema de Garantia de Direitos.

---

<sup>40</sup> “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1988).

#### **1.4.4 Princípio do melhor interesse da criança**

O melhor interesse da criança e do adolescente sempre deve ser considerado ao se buscar a satisfação dos direitos das pessoas em desenvolvimento. Por ser um princípio explícito, está previsto no artigo 3º, 1<sup>41</sup>, da Convenção sobre os Direitos da Criança.

O princípio do melhor interesse da criança, ou do interesse superior da criança, origina-se no conflito de interesses produzido pela desigualdade, fruto de um sistema capitalista, e, por isso, os atos que estão relacionados às crianças e adolescente devem atender as necessidades voltadas aos melhores interesses daquelas (CUSTÓDIO, 2008).

A origem do princípio do melhor interesse da criança não é atual, eis que surgiu no período medieval, o qual com o tempo foi sendo reformulado até perfazer a sua função protetiva, constituindo a base do Sistema de Garantia de Direitos (ROMÃO, 2017).

O princípio em questão não pode ser confundido como um direito subjetivo, porque neste caso caracterizaria uma regra. Os direitos fundamentais apresentados anteriormente consubstanciam direitos subjetivos e portanto devem ser garantidos pelo Estado, família e sociedade. Não há prerrogativa de não ser garantido o direito, pois se trata de norma cogente. Ao contrário, o melhor ou superior interesse da criança deve ser observado e aplicado ao caso, na medida do possível, caracterizando um princípio que constitui a estrutura jurídica do direito da criança e do adolescente.

#### **1.4.5 Princípio da prioridade absoluta**

Iniciando-se o estudo dos princípios concretizantes pelo princípio da prioridade absoluta, almeja-se demonstrar que a prioridade no estudo também o é na concretização dos direitos, visto que os direitos fundamentais das crianças e

---

<sup>41</sup> “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança” (BRASIL, 1989).

adolescentes devem ser garantidos com primazia aos direitos que não estão relacionados com a infância e a adolescência.

A garantia de prioridade absoluta está exemplificativamente enumerada no parágrafo único do artigo 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

Este princípio enaltece a importância do desenvolvimento saudável da criança e do adolescente ao priorizar o atendimento das necessidades destes e a satisfação das garantias sobre qualquer outro direito.

Considerando que as crianças e adolescentes estão em situação peculiar de desenvolvimento, o princípio da prioridade absoluta é um instrumento que privilegia o melhor interesse da criança. “É nesse sentido que a criança e o adolescente passam a ter prioridades na escala de interesses, sendo estes deveres compartilhados entre a família, a sociedade e o Estado” (SOUZA, I.; SOUZA, M., 2010, p. 35).

Como consequência do princípio da prioridade absoluta, a implementação e execução das políticas públicas, bem como o destino prioritário dos recursos públicos devem ser promovidos com absoluta prioridade para a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes. As leis orçamentárias devem priorizar os recursos públicos para garantir o exercício dos direitos fundamentais (BORTOLOTTI, 2013). Não é opção do Poder Público destinar prioritariamente recursos públicos à proteção da infância e da adolescência, eis que é norma de eficácia plena e imediata e deve ser aplicada (SILVEIRA; VERONESE, 2015).

A prioridade no atendimento às crianças e adolescentes é corolário da condição peculiar de crescimento e formação de sua personalidade, devendo por isso predominar o interesse supremo da infância e adolescência.

O descumprimento do princípio da prioridade absoluta comprometerá a formação de crianças e adolescentes e o consequente desenvolvimento do país, necessitando, por isso, de maior vontade política do Estado em cumprir as normas e mais conscientização da sociedade em postular o cumprimento.

#### 1.4.6 Princípio da descentralização político-administrativa

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 houve a descentralização político-administrativa das ações governamentais no âmbito da assistência social, competindo à União dispor a respeito de normas gerais e a coordenação de programas assistenciais, sendo que aos estados, municípios, entidades beneficentes e de assistência social coube a execução (BRASIL, 1988)<sup>42</sup>.

Desta forma, para se ter conhecimento dos fatos e atender à necessidade da criança e do adolescente imprescindível é a municipalização do atendimento, pois é com a realidade local que será oportunizada a implementação e execução de programas e políticas sociais garantidoras dos direitos fundamentais.

O princípio da descentralização político-administrativa possibilita a implementação de programas e ações sociais específicas à realidade local, trazendo maior eficácia no atendimento às necessidades da população (LIMA; VERONESE, 2017).

O diagnóstico da realidade local é essencial para a efetividade das políticas públicas, visto que a necessidade de algumas pessoas não é certo que será para todas as outras, levando em consideração a diversidade cultural, as desigualdades sociais e econômicas que formam cada região do país.

É preciso investir e entender a emancipação municipal para que não se mantenha a subordinação, dependência e autoritarismo dominantes. “Este é um fator psicossocial que precisa ser combatido e superado para que o princípio da Descentralização Político-Administrativa se transforme em efetivo instrumento jurídico das ‘mudanças de gestão’ exigidas pelo novo Direito”. Não basta a norma constitucional prever a descentralização político administrativa, depende “[...] em grande parte da adesão, da mobilização e da observância dos sujeitos sociais” (LIMA, 2001, p. 271).

As violações de direitos são consequências do ambiente em que vivem as crianças e adolescentes, devendo este meio resolver o conflito, por ser o causador do dano (AMIN, 2018d), juntamente com as omissões do Estado, que devem ser controladas pelos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes e demais órgãos e pessoas que trabalhem para garantir o exercício dos direitos fundamentais,

---

<sup>42</sup> Artigo 204 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

a fim de que as políticas públicas sejam implementadas para garantir o melhor para a criança e o adolescente.

Para que se alcance a real municipalização do atendimento é indispensável que todos os municípios criem os seus Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, viabilizando a manutenção de receita destinada a execução de ações que assegurem os pressupostos da teoria da proteção integral.

#### **1.4.7 Princípio da participação popular**

A participação popular representa a luta do povo e dos movimentos sociais que anseiam pela democracia participativa, possibilitando a população participar da tomada de decisões. Altera assim, as concepções hegemônicas, amplia a cidadania e inclui os marginalizados nas decisões.

A melhoria nas condições de vida das crianças e adolescentes é resultado da participação popular na tomada de decisões, pois a participação favorece a instrumentalização de ações destinadas à comunidade local (LIMA; VERONESE, 2017).

A participação da sociedade nos assuntos atinentes à criança e adolescente verifica-se nos Conselhos de Direitos em âmbito federal, estadual e municipal, assim como nos Conselhos Tutelares e nos Fóruns de Direitos.

A participação popular é o princípio que melhor enaltece o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; é o princípio que oportuniza a voz na infância e adolescência, possibilitando a opinião e expressão de ideias (BORTOLOTTI, 2013).

A participação de crianças e adolescentes em assuntos que circundam a sua vida significa “[...] superar a ideia da criança como mero objeto de proteção e confere efetividade à sua posição de pessoa” (LANGOSKI, 2015, p. 345).

A participação popular enseja a inclusão de todos os seres humanos nas decisões a serem tomadas, não se podendo negar a capacidade das crianças e adolescentes expressarem as suas ideias. É preciso ouvir a voz da infância e da adolescência.

Dar voz às crianças e adolescentes é saber ouvir e considerar o que foi expressado pela pessoa em desenvolvimento, porque apesar da tenra idade,

ninguém melhor para falar de suas necessidades senão a própria pessoa a quem o direito ou interesse é direcionado.

O silêncio e o silenciamento são atitudes contrárias à capacidade das crianças e adolescentes expressarem as suas ideias e opiniões no ambiente familiar e social. A “vontade adultocêntrica” cala e anula a necessidade que as crianças e adolescentes possuem de opinar e decidir (VERONESE; FALCÃO, 2017, p. 26).

A participação da criança e do adolescente nos assuntos que atingem a sua pessoa é essencial para que sejam implementadas ações e políticas públicas direcionadas à sua real necessidade.

#### **1.4.8 Princípio da humanização**

O princípio da humanização traduz o reconhecimento das crianças e dos adolescentes como seres humanos detentores de direitos, considerando a necessidade de uma proteção especial por estarem em desenvolvimento.

A humanização deve estar presente em todo momento, na interpretação e aplicação do direito da criança e do adolescente, deve ser instrumento na implementação e execução das leis, pois, caso contrário, o objetivo primordial na norma jurídica que é proteger e possibilitar o desenvolvimento digno da infância e adolescência não será alcançado (LIMA, 2001).

#### **1.4.9 Princípio da ênfase nas políticas sociais públicas**

O princípio da ênfase nas políticas sociais públicas, ou politização, intenta organizar o aparelho institucional visando o atendimento às necessidades das crianças e adolescentes, bem como promover o cumprimento dos direitos fundamentais.

Investir em políticas públicas significa oportunizar o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes, “[...] respeitando a sua condição enquanto pessoa em desenvolvimento e sujeitos de dignidade humana” (LIMA; VERONESE, 2017, p. 568).



A maneira sistemática que os princípios estruturantes e concretizantes foram apresentados anteriormente não é pacífica entre os doutrinadores que atuam na área da infância e adolescência, havendo discordância a respeito da assimilação das atribuições e competências do Sistema de Garantia de Direitos (SOUZA, 2016).

Finalizado o estudo acerca dos princípios estruturantes e concretizantes do direito da criança e do adolescente, abordar-se-á acerca da importante conquista da democracia participativa no Brasil, visto ser ela a responsável em oportunizar a participação da sociedade civil na tomada de decisões nos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.

## **2. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

A ascensão da democracia no campo político ensejou a participação da população na tomada de decisões e, com isso, foram enaltecidas a cidadania, a soberania e a dignidade da pessoa humana, fundamentos da República Federativa do Brasil que constituem o Estado Democrático de Direito.

A discussão acerca da democracia envolveu a vontade da população pela emancipação, voz e decisão, valorizando a participação de todos e possibilitando a pluralidade de opiniões. O modelo democrático da participação assegura a implementação de políticas públicas que buscam a satisfação da necessidade local, por meio da oportunidade que é oferecida à comunidade em se pronunciar sobre os assuntos atinentes à localidade.

Nem sempre o que é implementado para uns é satisfatório para certas e determinadas comunidades, o que demonstra a importância da democracia participativa nas ações a nível federal, estadual e municipal. Com a democracia fora ampliado o conceito de representação e se legitimou novos atores a tomarem decisões a respeito de uma comunidade, inserindo-se a importante atuação da sociedade civil organizada como representante do povo nos conselhos gestores.

Os conselhos gestores, através de seus representantes, formados pela sociedade civil e o Estado, buscam conhecer e discutir as necessidades locais, culminando na implementação de ações e políticas públicas que ensejem a equidade e justiça social.

A participação social possibilita a inserção de novos atores no campo político e social do país e no que concerne ao direito da criança e do adolescente a Lei 8.069/90 prevê o Sistema de Garantia de Direitos, que envolve a política de atendimento, destacando-se a criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes; a política de proteção, cabendo ao Conselho Tutelar zelar pelos direitos das crianças e adolescentes quando há omissão, ameaça ou violação de direitos; e a política de justiça, quando o órgão administrativo é insuficiente para suprir o conflito, devendo o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública atuarem em busca da solução jurisdicional da controvérsia, sempre respeitando o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

## 2.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO RECONHECIMENTO DE DIREITOS

O reconhecimento dos direitos fundamentais e do exercício da cidadania constituem o Estado Democrático de Direito, previsto no artigo inaugural da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consagrado com o desenvolvimento e a ampliação da democracia representativa, semidireta e a participativa.

A democracia participativa finalmente é reconhecida e prevista na CF/88, após incessantes lutas dos movimentos sociais e das pessoas que anseiam pela emancipação, diversamente das Constituições anteriores em que a democracia era restrita à representação. “Nisto consiste a essência e o espírito da nova legitimidade: o abraço com a Constituição aberta, onde, sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima” (BONAVIDES, 2001, p. 36).

A democracia pode ser caracterizada como sendo o desenvolvimento de novas regras, leis e normas a serem seguidas por um grupo, implicando na ruptura das determinações estabelecidas anteriormente (SANTOS; AVRITZER, 2002); é a forma de governo que diferencia-se da monarquia, em que o poder é desenvolvido por um, e a aristocracia, exercida por alguns, eis que na democracia há uma ampliação do exercício do poder, que emana de todo o povo (BOBBIO, 2007).

Para Rousseau (2011, p. 120), as formas de governo diferenciam-se pela quantidade de integrantes que o representam, constituindo a democracia quando o governo é exercido por todo o povo ou a maioria dele, “[...] de sorte que haja mais cidadãos magistrados do que simples cidadãos”; ao passo que na aristocracia, pelo fato do reduzido número de pessoas atuarem no governo, haverá “[...] mais simples cidadãos do que magistrados”; enquanto que na monarquia o governo é concentrado “[...] nas mãos de um só magistrado [...]”, estando todos subordinados ao comando de um único magistrado.

A democracia é a expressão da cidadania, pois oportuniza aos cidadãos decidirem quem vão representa-los ou de que forma irão, diretamente, decidir sobre determinados assuntos, exercendo o direito da participação nos espaços democráticos.

O Estado de Direito, em sua concepção Moderna, atravessou por diferenciadas fases: o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático, sendo delineados os direitos fundamentais conforme o contexto histórico da época.

No Estado Liberal, desenvolvido durante o Iluminismo, nos séculos XVII e XVIII, aos indivíduos, naquele momento reconhecidos como cidadãos, foram garantidas liberdades essenciais, limitadas ao direito do outro, restringindo a atuação do Estado e valorizando a autonomia e o livre mercado. Foi o Estado da burguesia que vivenciou a ruína com a queda do capitalismo (BONAVIDES, 2001).

Neste período houve a ascensão da burguesia e a elevada importância do capitalismo, importando no liberalismo econômico, que consistia na proteção aos direitos dos indivíduos em detrimento do abusivo poder do Estado.

O liberalismo econômico resultou na satisfação dos interesses da burguesia, representada pelos comerciantes e proprietários de imóveis, esvaziando a realização de uma justiça social, como assegurado inicialmente.

Portanto, o Estado Liberal correspondeu aos anseios da burguesia, isto é, à liberdade contratual, imobiliária, comercial e industrial, onde a liberdade privada ultrapassava o poder estatal. Este modelo estatal concentrou a riqueza nas mãos da burguesia em detrimento do proletariado e começou a decair a partir de 1880, concomitantemente com o capitalismo, sendo que com a Primeira Guerra Mundial começou um novo momento na história: o Estado Social (MORAES, 2014).

O liberalismo econômico foi restringido, limitando-se a liberdade contratual e a propriedade individual, sendo admitida a intervenção estatal na ordem econômica e social.

A Revolução Francesa, ocorrida no século XVIII, cujo lema era liberdade, igualdade e fraternidade, implantou a concretização dos direitos fundamentais, que são frequentemente aperfeiçoados, transformou os problemas do capitalismo e do marxismo para ascender o Estado Social, sem sucumbir o Estado Liberal (BONAVIDES, 2001). O Estado de Bem-Estar sobrevém para satisfazer os anseios capitalistas, que necessitavam de um modelo de Estado que suprisse as dificuldades que estavam atravessando (MORAES, 2014).

O Estado Social foi, então, um modelo intervencionista necessário, na época, para sucumbir a queda brusca do capitalismo, admitindo-se a interferência do Estado como uma alternativa social e econômica de sobrevivência.

Tanto naquela época quanto na atualidade, promessas não cumpridas acabam por enfraquecer o Estado e provocar uma instabilidade econômica e social. É preciso que as normas contidas no ordenamento jurídico sejam efetivamente cumpridas para culminar a uma igualdade não somente formal, mas para se alcançar a igualdade material e perfazer a constituição do Estado Democrático de Direito.

Bonavides (2001) aponta em sua obra duas modalidades de Estado Social: o Estado Social do marxismo e o Estado Social das democracias. O primeiro trabalha o dirigismo de cima para baixo, eliminando a infraestrutura do capitalismo e apropriando-se dos instrumentos de produção; enquanto o segundo, Estado Social das democracias, admite o dirigismo consentido, ou seja, de baixo para cima, e mantém a estrutura capitalista.

Com o advento do Estado Social, busca-se concretizar os direitos fundamentais garantidos pelo Estado Liberal Burguês, sendo implementadas políticas sociais com o intuito de melhorar a qualidade de vida da população oprimida, no entanto, as ações eram tardias e paliativas, não modificando as estruturas do Estado (GARCIA-PELAYO, 2009).

O fracasso das ações desenvolvidas no modelo de Estado Social resultou, na década de 70, em um profundo questionamento a respeito do declínio do Estado Social e a necessidade por um novo modelo de Estado, que ultrapassasse o dirigismo estatal para ampliar a cidadania, a igualdade, a garantia por direitos fundamentais e coletivos, enfim, que ampliasse a participação dos cidadãos na ordem social e política para se alcançar a tão sonhada justiça social.

Cada época da história foi marcada por um modelo de Estado resultante da transformação do antecedente e das contradições do modelo atual, com o intuito de progredir com seus objetivos.

O Estado Democrático de Direito incita a participação da sociedade na ordem política, social, econômica e cultural; reprime o poder estatal absoluto; amplia a cidadania e soberania; rechaça o preconceito e crueldade; valoriza a igualdade; defende a justiça e a legalidade; e objetiva o desenvolvimento harmônico da nação.

Para Capella (2002, p. 147-148), as características que constituem o Estado de Direito são:

- 1) reconhecimento constitucional de direitos fundamentais e liberdades políticas básicas; 2) império da lei como expressão da vontade popular; 3) separação dos poderes do estado; 4) submissão à lei dos poderes públicos; 5) uma penalidade restritiva, sem tratos cruéis, inumanos e nem vexatórios.

O reconhecimento de direitos fundamentais deve ultrapassar a previsão normativa constitucional, para alcançar um efetivo exercício de direito, prática garantida com a democracia. A participação dos cidadãos nas decisões que atingem a sua comunidade, município, Estado ou país é uma aproximação às políticas públicas bem sucedidas.

Foi no século XX que a democracia ascendeu no campo político, desenvolvendo uma concepção hegemônica em torno da representação.

Nesta época a luta pela conquista democrática ansiava a discussão acerca do desejo da democracia como forma de governo, restringindo a participação e a soberania; bem como o entrave entre a democracia e o capitalismo, já que aquela limitaria a propriedade e distribuiria os rendimentos aos setores sociais desprotegidos (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A preocupação inicial que assumiu o papel democrático foi a representação, direcionando a democracia para as regras do processo eleitoral, minimizando a soberania e, assim, surgindo diversos problemas, entre eles estava o desapontamento da sociedade em não manifestar a sua opinião.

Para Santos e Avritzer (2002), o modelo democrático de representação formava a concepção hegemônica, apresentando como principais elementos: o contraposto entre mobilização e institucionalização; o enaltecimento da apatia política, ou seja, o desinteresse político pelo cidadão comum; o foco democrático nas regras eleitorais; a consideração do pluralismo como luta entre as elites; e a conclusão para a participação pelo caminho do debate das escalas e complexidade.

Todos estes elementos traduzidos pela concepção hegemônica são insuficientes para apaziguarem o real desejo da sociedade: a participação, já que os cidadãos estavam insatisfeitos com a representação, visto que não se encontravam representados por aqueles em que foram depositados o voto de confiança nas urnas.

Com isso, surgem as concepções contra-hegemônicas, também no período pós-guerra, como modelos alternativos democráticos que propõe a democracia representativa e participativa, organizando a sociedade e relacionando esta com o Estado, em uma proposição de pluralidade humana. Nestes modelos

alternativos há ruptura de tradições consolidadas, sendo conquistada a ampliação do político, a modificação de práticas imperativas, o exercício real da cidadania, e a inclusão dos marginalizados na política, através do trabalho incessante dos movimentos sociais (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A democracia não pode ser restringida à representação, mas no exercício e participação direta do cidadão. Limitar a democracia à representativa significa restringir e reduzir o poder dos indivíduos, resultando em uma cidadania de prisioneiros (RUBIO, 2014).

Ampliando-se a democracia foi reafirmada a importância da opinião de cada cidadão culminando para o desenvolvimento do país, pois há uma redefinição cultural e de reconhecimento humano, constituindo um ideal emancipatório, participativo e inclusivo.

A Constituição da República Federativa do Brasil materializou este anseio democrático, sendo constituído o Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (BRASIL, 1988).

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foram ampliados os direitos sociais e fundamentais dos cidadãos e a implementação de políticas públicas para garantir e efetivar estes direitos.

Recepcionada a teoria da proteção integral no Brasil com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a ruptura do “menorismo”, às crianças e adolescentes foram garantidos direitos fundamentais, com absoluta prioridade, e adotado o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

A democracia está consolidada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, abrangendo a democracia indireta, semidireta e a direta.

A democracia indireta perfaz a representação dos cidadãos pelos eleitos, através do voto, para cumprirem um mandato determinado na esfera política e expressarem a vontade do povo.

A titularidade do direito ao voto é do povo que delega a sua vontade aos eleitos, através do sistema representativo, sem que estes fiquem subordinados aos cidadãos que os elegeram (CAPELLA, 2002).

Para Bobbio (2007), a representação do eleito torna o representante um mandatário do povo que o elegeu, assim como do partido político em que está filiado, vez que lhe é subtraída a confiança quando não cumpre o imperativo do mandato.

De fato os eleitos não estão subordinados a seus eleitores, no entanto, as ações realizadas no mandato eletivo se forem insatisfatórias refletirão nas urnas da próxima eleição. Este é o poder soberano do povo na democracia representativa, que não participa diretamente das decisões atinentes à sua pessoa, comunidade e país, mas tem a capacidade de decidir quais governantes poderão representa-los dentre os candidatos registrados.

O desenvolvimento da democracia, partindo da representação para a participação não equivale a substituição de modelos de democracia, mas o acesso da democracia no campo político - em que o cidadão, antes indivíduo, é titular do direito ao voto - para a democracia no campo social, onde o indivíduo é visto em suas diversas ocupações, como profissional, pai, filho, cônjuge, servidor público, agricultor, autônomo, consumidor e demais estados que se pode assumir no cotidiano, assumindo a democracia um espaço na sociedade civil (BOBBIO, 2018).

Portanto, a participação do indivíduo abrange necessidades políticas e sociais que constituem a sociedade civil.

A democracia direta amplia a soberania, constitui a cidadania e busca a igualdade de oportunidades a todos os indivíduos, a fim de que estes participem das decisões que lhes atinjam.

Diferentemente das restrições impostas pelo preconceito de cor, gênero e renda, a participação insere novos grupos e classes no campo político (ARAÚJO, 2009).

Até a década de 1980 o poder decisório e financeiro concentrava-se no âmbito federal, valorizando o clientelismo, restando à esfera municipal e estadual a busca por recursos federais para garantir o desenvolvimento de políticas públicas para a clientela local. As políticas públicas eram fracionadas, prejudicando a implementação de ações eficazes, que englobassem as diversas instituições. O autoritarismo era vigente, não permitindo a participação da sociedade civil nas decisões a serem tomadas e ações a serem implementadas (SCHIRMER; HAMMES, 2012).

Era latente a necessidade da participação da sociedade civil nas decisões, da ampliação de atores envolvidos com o desenvolvimento e a solução de conflitos,



eclodindo com esta insatisfação a luta por um modelo democrático de inclusão e participação: a democracia participativa.

A democracia participativa amplia o conhecimento das necessidades locais e resulta no desenvolvimento de ações para uma coletividade. É a cidadania em seu pleno exercício, dignificando a pessoa e ressaltando a participação de todos, sem preconceito e discriminação.

A partir da democracia é oportunizado o envolvimento de novos atores para fazer a História, garantindo o direito de todos participarem para o desenvolvimento da nação. A democracia aproxima o Estado e a sociedade para que unidos possam formular medidas eficazes para o bem-estar de todos, garantindo o efetivo exercício dos direitos fundamentais.

Com a democracia é reconhecida a igualdade formal para todos os cidadãos, rompe-se o Estado da burguesia, restringe-se o poder estatal e se oferece oportunidades à classe operária (GRUPPI, 2001).

O Estado Democrático de Direito consagra os ideais da justiça social e isonomia material, buscando a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Para Baquero (2001), está sendo assegurada a democracia no país, mas, no entanto, beneficia interesses econômicos particulares, distante aquela de idealizar um modelo político de participação para alcançar o individualismo, resultando no descrédito entre os indivíduos e entre o Poder Público e seus órgãos.

Na acepção de Castoriadis (1996), a democracia somente será efetivada quando as pessoas que constituem uma sociedade contribuírem para a sua criação e desenvolvimento, estimando-se a criticidade. A democracia deve atingir o bem pessoal, coletivo e o comum para se conquistar a emancipação e independência individual e coletiva, através da política da democracia, filosófica, intelectual e do conhecimento.

A democracia é o poder soberano do povo que deve ser exercida com sabedoria e criticidade, almejando-se o respeito aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil e o crescimento da nação.

As insatisfações ocasionadas pela democracia representativa, desenvolvida como um modelo emergencial para suprir as necessidade dos séculos XIX e XX, resultaram na reação contrária às promessas descumpridas pela representação, criando-se o modelo democrático da participação, como um projeto

de resgatar às pessoas o poder de influenciar no processo decisório. Apesar do desenvolvimento progressivo da democracia, atualmente, a participação da sociedade nos processos de decisão está sendo sufocada pelas formalidades da representação e a força dos partidos políticos (COSTA, 2012).

É preciso, ainda, mais envolvimento dos cidadãos com a formação, estruturação e desenvolvimento da sociedade, bem como maior vontade do Poder Público, para que a participação alcance os seus objetivos primordiais que são emancipação, conquista da cidadania e da soberania para todos, a fim de serem implementadas ações efetivadoras da justiça social e a constituição do Estado Democrático de Direito.

O constitucionalismo no Brasil não foi marcado com revoluções, foi fruto de ações simultâneas dos poderes constituintes, que clamaram por idêntica legitimidade, predominando o que mais se distanciou do contratualismo. A democracia foi sendo construída gradativamente, espelhada na Revolução Francesa, em um trajeto moroso de respeito, dignidade, assimilação de valores e princípios (BONAVIDES, 2001).

A participação não é privilégio de adultos, crianças e adolescentes também devem participar dos assuntos que lhes atingem. A participação de crianças e adolescentes é um princípio que deve ser respeitado pelo Estado, família e sociedade, eis que todos são responsáveis pelo equivocado silêncio da infância e da adolescência.

O silenciamento de crianças e adolescentes já inicia dentro de casa, não sendo permitido pelos próprios pais que seus filhos expressem suas opiniões em simples atividades, tornando ainda mais difícil crianças e adolescentes pronunciarem-se perante a sociedade e o Estado.

O adultocentrismo transmite a falsa noção de que meninos e meninas são incapazes de escolher e decidir, sobrepondo a opinião adulta e, com isso, é propagada a ideia de que o melhor para as crianças e adolescentes é calá-las e de que a sua fala é dispensável (VERONESE; FALCÃO, 2017).

Abafar a criança e o adolescente é opressão, discriminação e preconceito, contribuindo para a formação de um cidadão oprimido e sem oportunidades.

Com a participação, crianças e adolescentes asseguram um direito fundamental, tornam-se conhecedores dos demais direitos e podem contribuir para a

criação de novos valores e garantias, de acordo com as suas insuficiências (UNICEF, 2018).

A participação de crianças e adolescentes está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Convenção Internacional de 1989, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto da Juventude, dentre outros ordenamentos jurídicos, prescrições formais que, ainda, são insuficientes para garantirem a efetiva fala, ensejadora de oportunidades e novas concepções.

Na Convenção sobre os Direitos da Criança é assegurada a capacidade participativa de crianças e adolescentes em seu artigo 12<sup>43</sup>, garantindo o direito destes manifestarem opiniões. Os Estados Partes, os quais o Brasil é signatário, devem assegurar a voz e participação de crianças e adolescentes.

Dar voz às crianças e adolescentes é garantir não somente ações apropriadas às suas necessidades, mas assegurar o melhor enfrentamento dos obstáculos que a vida adulta certamente irá oferecer:

La participación infantil es un medio por el cual los niños pueden ir efectivamente cambiando algunas cosas, es una oportunidad para desarrollar su autonomía, autoestima, independencia y habilidades sociales. Cuando los niños perciben que sus opiniones son tomadas seriamente en consideración, asumen una postura ante la vida que difiere en mucho de una posición subalterna y resignada (BOZZI, 2011, p. 114)<sup>44</sup>

A discussão a respeito da participação das crianças e adolescentes nas questões sociais e políticas do país está nas garantias formais que são oferecidas, pensando os meninos e meninas como agentes, mas na verdade são eles mantidos como receptores passivos, recebendo os direitos e deveres já definidos pelos adultos (REGUILLO, 2003).

A participação das crianças e adolescentes em assuntos que lhes atingem é reconhecer que ninguém melhor para expressar a opinião senão o próprio

---

<sup>43</sup> Artigo 12 – 1. Os Estados Partes devem assegurar à criança que é capaz de formular seus próprios pontos de vista o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados a ela, e tais opiniões devem ser consideradas, em função da idade e da maturidade da criança. 2. Para tanto, a criança deve ter a oportunidade de ser ouvida em todos os processos judiciais ou administrativos que a afetem, seja diretamente, seja por intermédio de um representante ou de um órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional (ONU, 1989).

<sup>44</sup> A participação infantil é um meio pelo qual as crianças podem efetivamente mudar algumas coisas, é uma oportunidade para desenvolver sua autonomia, auto-estima, independência e habilidades sociais. Quando as crianças percebem que suas opiniões são levadas a sério, elas assumem uma posição diante da vida que difere muito de uma posição subalterna e resignada (Tradução livre).

atingido, e assim, todos unidos poderão conquistar a igualdade, a cidadania, a soberania popular e a dignidade da pessoa humana.

Diante do reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, faz-se necessária a participação destes nas decisões acerca de sua pessoa para que as políticas públicas implementadas e desenvolvidas sejam eficazes e satisfaçam as suas necessidades.

É inevitável para o Estado Democrático de Direito a participação de todos os cidadãos da coisa pública, inclusive crianças e adolescentes, possibilitando a pluralidade de opiniões e a conquista da cidadania.

A participação da população em busca da efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes encontram embasamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 227, parágrafo 7º<sup>45</sup>; artigo 204, inciso II<sup>46</sup>; artigo 1º<sup>47</sup>; e demais dispositivos constitucionais que buscam a participação dos indivíduos nos espaços públicos.

A preocupação do Estado com a implementação de políticas públicas para a garantia de direitos consolidou-se com a redemocratização, materializando-se com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde foram enaltecidos e expandidos os direitos fundamentais das crianças e adolescentes do país (LIMA; VERONESE, 2017).

Com o advento da teoria da proteção integral e a ampliação dos direitos indispensáveis ao desenvolvimento digno das crianças e dos adolescentes é inaceitável que estes não possam participar das decisões atinentes à sua pessoa e à evolução da nação, visto que a democracia é constituída com a pluralidade de opiniões e a inclusão de todos os cidadãos na tomada de decisões, redefinindo o caráter inclusivo e participativo para o melhor interesse da infância e adolescência.

A teoria constitucional de democracia participativa perfaz o melhor modelo democrático, pois é o único que representa o poder do povo ao oportunizar a

---

<sup>45</sup> “§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204” (BRASIL, 1988).

<sup>46</sup> “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

<sup>47</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

participação da sociedade nas decisões, ao contrário do modelo representativo (BONAVIDES, 2001).

A democracia participativa objetiva a participação direta da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas e no controle da efetivação destas pelo Poder Público.

A participação é um modelo que garante o desenvolvimento de políticas públicas que atendam as necessidades locais, não universalizando a garantia, mas localizando o problema através da manifestação da comunidade.

É através da participação local que se expandirá o modelo bem sucedido de política social à nível global, consolidando-se a democracia em todas as direções e assim alcançando um ideal emancipatório, participativo e inclusivo.

Visto os modelos de democracia representativa ou indireta e a participativa ou direta, parte-se para um terceiro modelo de democracia previsto na CF, que pode ser entendido como a mesclagem dos dois anteriores: a democracia semidireta.

A democracia semidireta está estabelecida no artigo 14, incisos I a III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dispositivo este que determina o exercício da soberania popular, pelo sufrágio universal e o voto direto e secreto, mediante plebiscito<sup>48</sup>, referendo e iniciativa popular<sup>49</sup> (BRASIL, 1988).

Na democracia semidireta não há representantes, como é exercida a democracia indireta, mas é manifestada por um processo eleitoral com a participação da sociedade em todos os atos deste direito político (VIEIRA, 2013).

A democracia, seja a representativa, participativa ou semidireta deve ser reconhecida por todos, sendo oferecido aos cidadãos o exercício da soberania popular e o consequente desenvolvimento do país.

---

<sup>48</sup> O plebiscito e referendo são conceitos muito próximos e fáceis de serem confundidos: o plebiscito trata de uma consulta popular antes da elaboração normativa, ao passo que o referendo vai confirmar ou rejeitar um projeto de lei ou emenda constitucional já aprovados. São medidas adotadas pelo ordenamento jurídico, como expressão da cidadania, em assuntos que refletem diretamente na sociedade, necessitando da consulta dos cidadãos para ser aprovada a ação do Poder Público. É o exercício da democracia efetivando o poder soberano do povo, reconhecendo a capacidade do cidadão expressar a sua opinião em assuntos específicos e de elevada relevância para a sociedade. No plebiscito busca-se a manifestação popular acerca de determinado assunto que através do resultado serão direcionadas as diretrizes a serem efetivadas pelo Poder Executivo ou Legislativo (SANSON, 2007).

<sup>49</sup> Medida constitucional que oportuniza aos cidadãos a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados desde que o projeto seja subscrito por um mínimo de eleitores do Brasil, distribuídos pelo menos em cinco Estados, conforme artigo 61, §2º, da CF. Este direito constitucional demonstra que a união e a busca por um objetivo comum pode ser alcançado com vitória.

A participação deve ser ainda mais praticada, com sabedoria, para que a voz das crianças, adolescentes, índios, negros, mulheres, pobres, enfim, toda a classe oprimida, tenha oportunidade de expressar a sua opinião e buscar a implementação e execução de ações efetivadoras dos direitos fundamentais.

A democratização das políticas públicas no país é consequência da participação de diferenciados atores nos espaços democráticos em busca do bem comum.

A melhor expressão da cidadania e o consequente exercício da democracia podem ser praticados através dos conselhos gestores, onde o Poder Público e a sociedade são responsáveis pela discussão e desenvolvimento de políticas públicas que garantam o exercício dos direitos fundamentais.

## 2.2 CONSELHOS GESTORES: ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A alteração do panorama brasileiro, a partir do final da década de 70 e início da década de 80, como consequência da luta do povo e dos movimentos sociais pela democracia, foi a responsável pela ampliação dos espaços democráticos e a participação de novos atores na tomada de decisões.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconheceu e ampliou os direitos sociais, bem como inovou ao estabelecer espaços de participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas e do controle social.

A política pública pode ser definida como sendo o espaço cognitivo que proporciona o desenvolvimento de programas e ações (SOUZA, 2007) ensejadoras de alterações sociais e políticas necessárias à nação.

A política pública é um valioso instrumento do Estado que visa garantir os direitos e oferecer à população uma resposta positiva para identificar e solucionar o problema, delineando as regras e desenvolvendo ações.

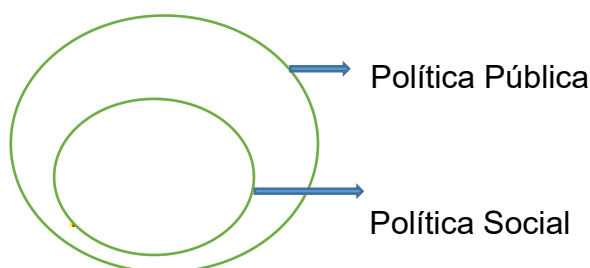
Esta importante ferramenta do Estado pode, às vezes, apontar a uma ação política, dependente de um programa do Poder Público, e, outras, são as políticas públicas ações que ensejam a elevação da qualidade de vida das pessoas e o bem comum (LIMA; VERONESE, 2017).

A distinção existente entre a política pública e a política social é apresentada por Celina Souza (2007, p. 70-71), o que se extrai de seu estudo o seguinte trecho:

Estudos sobre políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos. [...] pesquisas sobre políticas sociais expandiram-se rapidamente. Essas pesquisas abrangem, na atualidade, principalmente as seguintes áreas: política e gestão de serviços sociais, principalmente saúde e educação [...]; problemas sociais diversos [...], pesquisas sobre segurança pública [...]; estudos relacionados com grupos minoritários e excluídos [...]. Enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como “por quê” e “como”, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez. [...] Estudos sobre política pública não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política, daí porque não assume importância fundamental o objeto da política pública, dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Estudos sobre política social, ao contrário, são demarcados pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca “resolver”, os problemas da área e seus resultados.

Em poucas palavras pode-se dizer que a política pública contém a política social:

Figura 1 – Figura demonstrativa das políticas



Fonte: Elaborada pela autora.

A discussão e desenvolvimento de políticas públicas pelos representantes dos conselhos gestores nos espaços democráticos determinam ações que devem ser executadas pelo Poder Público, visando a satisfação das necessidades da população.

A definição de políticas públicas não é unívoca, pois altera de acordo com a conjuntura financeira, política, social e cultural que se encontra o país, mas são através daquelas que se efetivam os direitos sociais. Busca-se o conhecimento

da necessidade para serem desenvolvidas providências saneadoras do problema. Para tanto, é preciso um estudo interdisciplinar ou até transdisciplinar para que sejam distribuídos os critérios a serem seguidos no processo de desenvolvimento das políticas públicas (CUSTÓDIO, 2013).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 regulamenta em seu Título VIII, da Ordem Social, alguns artigos acerca da participação da comunidade na implementação de políticas públicas, tais como: artigo 194, inciso VII, sobre a Seguridade Social; artigo 198, inciso III, que disciplina o Sistema Único de Saúde; artigo 204, inciso II, acerca da assistência social; artigo 206, inciso VI, sobre o ensino público; e artigo 227, parágrafo sétimo, que determina a aplicação do artigo 204, a respeito da descentralização e participação da sociedade, e à criança e adolescente (GONZÁLEZ, 2012).

Portanto, a participação da população nos espaços democráticos é direito constitucional e deve o seu exercício ser garantido, bastando maior empenho institucional e da sociedade para que a vontade do povo seja soberana e alcance a justiça social.

As principais questões acerca das políticas públicas são: \* objetivos traçados para serem cumpridos; \* prazo longo, mas impacto curto; \* envolve um processo com início (implementação), meio (execução) e fim (parecer da efetividade); \* a espécie política pública desenvolve-se por um processo, pessoas focadas nos objetivos e novas concepções, enquanto que a política social concentra-se no fim: consequência e conclusão (SOUZA, 2007).

A implementação de políticas públicas induz a interesses convergentes de uma comunidade, visando garantir o exercício dos direitos fundamentais, incumbindo ao Poder Público traçar as linhas de ação, juntamente com a sociedade, e executa-las (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017).

A participação popular é a grande oportunidade do momento histórico em que se vive, devendo a população abdicar da passividade e promover ações, sem abusos, seguindo as prescrições do ordenamento jurídico (RODRIGUES; LANGARO, 2012). Para Celina Souza (2007), a política pública é ampla e não se restringe a normas, mas por novas concepções socialmente desenvolvidas pela necessidade histórica do país.



As ações a serem desenvolvidas com a participação da população e do Estado devem potencializar os recursos públicos e abranger toda a coletividade, buscando a igualdade de oportunidades e o exercício dos direitos fundamentais.

A tendência mundial é buscar a eficiência das políticas públicas, adotando-se o caráter participativo na implementação destas. Diversas experiências foram desenvolvidas para a inclusão de novos atores na elaboração de políticas públicas, especialmente das políticas sociais. As tentativas participativas de elaboração de políticas sociais, no Brasil, exemplificam-se com os orçamentos participativos e os conselhos gestores (SOUZA, 2007).

Os orçamentos participativos foram experiências bem sucedidas de participação social que eclodiram em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, mas que depois se disseminaram por diversos municípios brasileiros.

O orçamento participativo iniciou com um cunho político, em 1990, sob o comando do Partido dos Trabalhadores e até 2004 estava esta excelente experiência participativa concentrada no Rio Grande do Sul, sendo que logo após houve a pluralização partidária e a expansão nacional. É uma tentativa de equilibrar a democracia representativa e a participativa e expandir a participação (AVRITZER, 2009).

E, os espaços democráticos oportunizados através dos conselhos gestores, que foram instituídos no Brasil em diversas áreas sociais, são as melhores ferramentas de ascensão da democracia participativa e de inclusão de novos grupos para o processo de desenvolvimento de políticas sociais.

Os conselhos gestores representam os anseios de democracia, não somente na concepção participativa, mas de se admitir e reconhecer novos atores no segmento político (BORBA; LÜCHMANN, 2010).

A inclusão social e o reconhecimento da cidadania e da soberania popular ampliam a participação de novos cidadãos na arena política, econômica, cultural e social, abrindo espaço para que novos representantes políticos e sociais desenvolvam ações que objetivem o bem da coletividade.

Os conselhos gestores podem ser definidos como colegiados de vontade que atuam como um espaço para a tomada de decisões, pela maioria, de interesses organizados. A imensa luta da população é garantir a construção de entidades que legitimem a participação (GONZÁLEZ, 2012) e desenvolvam políticas públicas ensejadoras da justiça social.

A participação é o exercício de um direito constitucional que torna o próprio povo ator de sua História, ao construir novas regras, concepções e desenvolvendo uma visão crítica e libertadora (GOHN, 2002).

A inclusão de novos atores no campo político, social, cultural e econômico é um pressuposto para a libertação, a isonomia, a conquista de novos valores e a satisfação das necessidades essenciais para se viver bem.

Os conselhos gestores são os espaços democráticos ideais para a participação social, eis que são nestes colegiados que são deliberadas as políticas públicas e controlada a efetiva execução pelo Poder Público.

As melhores propostas democráticas são desenvolvidas nos conselhos gestores:

A criação dos conselhos fez parte de um momento histórico no qual se supunha estar dentro de uma onda democrática no Brasil e no mundo, com o fim dos regimes militares na América Latina e as mudanças no Leste europeu. Nessa estratégia foram e são, desde então, depositadas as melhores energias de sujeitos políticos e movimentos sociais com compromissos democráticos [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 179)

Seguindo a orientação democrática de participação popular, conselhos gestores foram criados para o desenvolvimento da democracia em diversas áreas, direcionando a implementação de políticas públicas para as necessidades específicas locais, mas buscando a integração de todos para o alcance do bem comum.

A nomenclatura “conselho” já é utilizada em longa data na História, sendo afirmado por alguns pesquisadores que são velhas invenções como a democracia participativa e originaram nos clãs visigodos. Os conselhos gestores diferem dos conselhos dos “notáveis” e dos conselhos comunitários, porque os primeiros são compostos por especialistas, enquanto os conselhos comunitários são compostos apenas por representantes da sociedade civil (GOHN, 2002, p. 175-178).

Embora já conhecido desde a antiguidade, os conselhos gestores criados como instrumentos de participação da população, juntamente com o Estado, na elaboração de políticas públicas surgiram com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a

Os conselhos gestores são constituídos por espaços democráticos formados pela sociedade civil organizada e o Estado, com o objetivo primordial de se conhecer a necessidade local, discuti-la e desenvolver políticas públicas que satisfaçam os interesses da coletividade.

Com a criação dos conselhos gestores foi rompido o autoritarismo estatal, trazendo para os espaços democráticos as necessidades locais, a fim de possibilitar a discussão e implementação de políticas públicas capazes de serem oferecidas melhores condições de vida à população.

Estes espaços democráticos traduzem novas concepções ao modelo da democracia, buscando garantir a universalização dos direitos sociais com a participação da sociedade civil e a paridade desta com o Estado (BORBA; LÜCHMANN, 2010).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 fora garantida a participação popular e a criação de espaços democráticos deliberativos. Leis orgânicas regulamentam a criação de conselhos gestores para atender às necessidades da população em diversos setores (GOHN, 2002), tais como: criança e adolescente, saúde, habitação, educação e assistência social.

Na década de 1990 começou a expansão da criação de conselhos gestores a nível federal, estadual e municipal, como resultado da crescente luta da população e dos movimentos sociais pela democracia participativa. O princípio da participação popular garante a inclusão de novos atores nos espaços de tomada de decisões e o reconhecimento de direitos. Foi e, ainda, está sendo uma ascendente caminhada para garantir os direitos fundamentais.

A participação popular nos novos espaços modifica a relação do Poder Público com a sociedade civil, pois se objetiva a igualdade democrática para se alterar os caminhos das políticas sociais, sendo defendidos, com transparência, os interesses da coletividade (BULLA; LEAL, 2004).

A representação da população por intermédio da sociedade civil organizada foi legitimada com a criação dos conselhos gestores, que resultou da luta dos movimentos sociais, organizações não governamentais - ONGs e outras associações, traduzindo a “defesa de causas (*advocacy*)”, bem como a capacidade

---

seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988).

de conhecer o problema e buscar alternativas para solucioná-lo (BORBA; LÜCHMANN, 2012, p. 106).

Os conselhos gestores, a nível municipal, devem atuar na deliberação de políticas públicas, e não apenas como um órgão consultivo, ressaltando a constituição do Estado Democrático de Direito.

A discussão relativa às atribuições dos conselhos gestores circunda sobre o papel consultivo ou deliberativo. Como um órgão consultivo, os conselheiros atuam apenas como auxiliares do Poder Legislativo. Em contrapartida vêm os órgãos com função deliberativa, ou seja, atuantes na tomada de decisões de sua área específica e no controle do Estado, implicando no exercício da democracia participativa e da cidadania, sendo esta a real e difícil missão dos conselheiros: manter permanentemente afinidade com a comunidade e resolver os problemas locais (GOHN, 2002).

Apesar desta importante função democrática, a participação social nestes espaços ainda é desafiadora, eis que a participação paritária e qualitativa do Estado e da sociedade civil organizada geralmente é desleal, predominando a vontade política, bem como, a fiscalização da efetiva execução das políticas públicas deliberadas nem sempre acontece.

A instituição de conselhos gestores não é garantia de efetivo exercício participativo na tomada de decisões, visto que muitos atores deixam predominar a vontade política, através da manipulação ou consulta (CÔRTEZ, 2007).

Os conselhos gestores municipais são órgãos que oportunizam o real conhecimento do problema local, discussão das hipóteses saneadoras das dificuldades, desenvolvimento de políticas públicas e controle do Estado.

As dificuldades na criação e funcionamento dos conselhos podem resultar do descaso legislativo, ignorando a existência de previsão legal e não criando conselhos gestores ou na criação de espaços apenas de consulta, anulando a democracia participativa. Tais resultados podem advir do autoritarismo estatal, da predominância e ênfase da democracia representativa como modelo mais seguro para a sociedade, da ignorância legislativa ou da insuficiente qualidade dos assessores do Poder Executivo (GONZÁLEZ, 2012).

O Poder Público municipal é o legítimo responsável pela instituição da lei orgânica que ordena a criação de conselhos gestores de cunho deliberativo para a

implementação de políticas públicas e uso do dinheiro público para o fim específico a que é destinado, almejando o bem comum e a preservação dos direitos sociais.

A inércia do Poder Executivo na instituição da lei orgânica para possibilitar o exercício da democracia participativa e garantia dos direitos fundamentais culminará em sanções administrativas, judiciais, modificação do administrador público e a incitação da sociedade. As sanções administrativas relacionam-se com a necessidade da criação de conselhos gestores para que seja efetuado o repasse de verbas ao município. As sanções judiciais podem ser intentadas pelo Ministério Público, através de inquéritos civis ou ações civis públicas, por descumprimento constitucional e legal por parte do representante político municipal. Por sua vez, o descontentamento da população na administração municipal induz à modificação do administrador político, expressada nas urnas, através das eleições. E, a sociedade deve ser atuante para que o modelo da participação seja efetivado em todos os espaços democráticos (GONZÁLEZ, 2012).

As deliberações de um conselho gestor dependem, inicialmente, da vontade política do Poder Público, tendo em vista que o ordenamento jurídico prevê a criação dos espaços democráticos, mas é preciso que o administrador público municipal institua a lei orgânica para que a oportunidade de participação da sociedade na tomada de decisões seja efetivada, por isso, antes de tudo, a consciência política da sociedade deve prevalecer no momento das eleições, para que o voto seja lançado àquele candidato que se mostrou comprometido com a comunidade e no cumprimento das normas jurídicas.

Instituída a lei de criação dos conselhos gestores, a luta da sociedade continua, eis que somente a criação dos conselhos gestores não é garantia de que as atribuições dos colegiados culminarão na execução de políticas públicas necessárias à população. Para que isso ocorra muitos fatores são decisivos para o sucesso das decisões, tais como: é preciso que a representatividade institucional e da sociedade civil organizada seja qualitativa e não apenas quantitativa; que o poder deliberativo de decisão seja respeitado e executadas as ações implementadas; que a vontade política não seja a predominante, sendo legitimadas pelo Poder Público todas as decisões tomadas nos colegiados e não apenas aquelas que lhes interessam.

Algumas circunstâncias são precursoras para ensejar a deliberação de políticas públicas nos espaços democráticos: verba pública suficiente para satisfazer

a necessidade local; representatividade qualitativa; conselheiros capacitados; destituição do representante que descumpra com suas atribuições; fiscalização e avaliação dos resultados (GOHN, 2002).

Na mesma linha de pensamento escreve González (2012), também, a respeito de certas condições para que seja legitimada a participação popular nos conselhos gestores: \* institucionais = previsão das atribuições e competências do colegiado na lei orgânica, bem como a disponibilização de infraestrutura adequada; \* sociais = a sociedade civil organizada deve ser composta por representantes eleitos entre cidadãos capazes e atuantes; \* políticas = a autoridade política deve reconhecer a importante atribuição participativa dos conselheiros de tomar decisões.

Para Raichelis (2006), a ampliação da democracia participativa nos espaços destinados à deliberação de políticas públicas depende do cumprimento de alguns pontos, quais sejam: 1) diversidade de fóruns para participação da sociedade civil; 2) combater o desinteresse da sociedade civil pela política; 3) ampliar o diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil; 4) desenvolver ações capazes de garantir os direitos da população.

A sociedade deve contrapor-se à apatia política, interessando-se pelos assuntos políticos e de interesse público, a fim de interferir no desenvolvimento de ações necessárias à localidade. Com a expansão dos fóruns de participação popular é enaltecida a democracia participativa, pois oportuniza o conhecimento e discussão das necessidades da coletividade em espaços destinados ao desenvolvimento de políticas públicas.

O Estado e a sociedade devem aproximar os interesses e ações como atores que se complementam para o desenvolvimento de políticas públicas, pois ambos devem trabalhar para alcançar a justiça social. A concentração do poder com a Administração Pública enfraquece a autonomia dos conselhos gestores, na medida em que ameniza ou intercede nas decisões tomadas nos espaços democráticos (RAICHELIS, 2006).

A criação dos conselhos gestores possibilita a fiscalização da administração pública, precipuamente nos municípios:

[...]certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o equilíbrio quantitativo, em termos de paridade, entre membros de governo e membros da sociedade civil

organizada; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outras (GOHN, 2002, p. 180).

Para que a participação popular seja efetivamente atuante e culmine para o desenvolvimento de ações necessárias à coletividade deve ser composta por representantes qualificados, conhecedores de suas atribuições e das necessidades da população, a fim de anular o autoritarismo estatal, exercer a cidadania e alcançar o bem de todos.

A participação da sociedade na tomada de decisões é imprescindível para se alcançar a efetiva democracia (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012). É através da participação social que serão derrubadas as barreiras para a inclusão de novos atores atuantes nas demandas sociais e políticas do país, com a finalidade de enaltecer a cidadania e desenvolver políticas públicas necessárias para o reconhecimento e exercício dos direitos fundamentais.

Os conselhos gestores são espaços criados para que ações sejam desenvolvidas para a coletividade, distanciando-se do genérico para aproximar-se da realidade, sendo que a participação democrática atinente ao direito da criança e do adolescente começa com o Sistema de Garantia de Direitos, entabulado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

## 2.3 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: A POLÍTICA DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA

Com o reconhecimento do direito das crianças e dos adolescentes estes deixaram de ser objetos de tutela estatal para serem admitidos como sujeitos de direitos, sendo-lhes garantido os direitos fundamentais, com absoluta prioridade, cabendo ao Estado, família e sociedade assegurar o desenvolvimento digno de todos os meninos e meninas do país.

No entanto, para que isso ocorra é necessário um trabalho em conjunto envolvendo diversos órgãos e pessoas engajadas na efetivação da proteção especial para crianças e adolescentes. Sendo assim, foi determinada, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, uma política de

atendimento à criança e ao adolescente, perfazendo o Sistema de Garantia de Direitos.

O Sistema de Garantia de Direitos propõe a substituição definitiva de “[...] políticas sociais centralizadoras, burocráticas e compensatórias [...]”, que ainda mais calam crianças e adolescentes, para um processo de inclusão e libertação (LIMA; VERONESE, 2017, p. 571). Este instrumento inovador e emancipatório depende do intrincamento de algumas práticas, que abarcam a política de atendimento, a política de proteção e a política de justiça.

As políticas não são um fim em si mesmas, mas configuram estratégias de ação para os operadores do sistema como mecanismos que pretendem alterar a correlação de forças políticas quanto ao estabelecimento de prioridades na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Pretende, então, alcançar um patamar superior das propostas consolidadas ao longo do processo histórico brasileiro, tendo como princípio fundamental a participação. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 143).

O Sistema de Garantia de Direitos objetiva organizar a articulação intersetorial e estabelecer a atuação setorial de cada órgão conforme a sua competência. A extensão do Sistema de Garantia de Direitos está disciplinada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na lei 8.069/90, no entanto, a sua organização não foi estruturada nestes ordenamentos jurídicos, cabendo à doutrina (SOUZA, 2016) construir os parâmetros desafiadores deste novo instrumento, bem como princípios, tais como: “[...] a descentralização, o reordenamento e a integração operacional do sistema” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 141).

Em 2006, através da Resolução n ° 113, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA tratou de dispor a respeito dos parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, trazendo em seu artigo inaugural a definição deste sistema protetivo. Portanto, o Sistema de Garantia de Direitos constitui-se através da associação e incorporação do Estado e da sociedade civil na realização de ações de promoção, defesa e controle para garantir os direitos humanos da infância e adolescência, em âmbito federal, estadual, distrital e municipal (CONANDA, 2006).

No entanto, os parâmetros para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos apresentados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do



Adolescente, por meio da resolução retro citada, mostra-se exíguo para o desenvolvimento a nível municipal. Além do que, pelo princípio da descentralização político-administrativa, as resoluções do CONANDA vinculam somente a União Federal, sendo aplicado apenas como recomendação aos outros entes federativos, não obrigando estados e municípios (SOUZA, 2016).

A implantação do Sistema de Garantia de Direitos é uma tarefa desafiadora, eis que exige o real rompimento da doutrina precedente para que seja aplicado, na prática, um novo procedimento protetivo às crianças e adolescentes (AMIN, 2018a). É preciso trabalhar em conjunto para que cada um desenvolva ações de seu conhecimento específico e todos consigam garantir o bem estar da criança e do adolescente.

O desenvolvimento de políticas públicas em âmbito nacional enseja o cumprimento dos princípios consagrados na Convenção sobre os Direitos das Crianças e induz à instituição de um “Sistema Nacional de Protección Integral”<sup>51</sup>, sob o argumento de que a violação das garantias enseja a agressão infantil (BOZZI, 2011, p. 119).

A Convenção Internacional de 1989 estabelece deveres e obrigações aos Estados-parte, constituindo um instrumento protetivo e de ampliação de direitos. Sendo assim, como na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, a Convenção sobre os Direitos da Criança preveem princípios para uma infância protegida, os quais devem ser respeitados, necessitando para o exercício de tais garantias de um trabalho articulado que envolva entidades governamentais e não governamentais para que a teoria da proteção integral alcance seu objetivo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 227, § 7º, combinado com o artigo 204, determina as diretrizes ao atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, cabendo aos entes federativos e à sociedade desenvolverem ações que atendam às necessidades da população infantoadolescente.

Na legislação infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente traça a política de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes a partir do artigo 86, determinando as linhas de ação e diretrizes a serem seguidas para o bom resultado do trabalho em rede.

---

<sup>51</sup> Sistema Nacional de Proteção Integral (Tradução livre).

As políticas de atendimento sustentam o Sistema de Garantia de Direitos por compreenderem “[...] um conjunto de serviços, programas e projetos de atendimento direto a crianças e adolescentes, classificado por níveis de proteção, básica e especial, fundamentado nas garantias prevista no artigo 227 da Constituição Federal” (SOUZA, 2016, p. 82).

De acordo com a Lei 8.069/90, a política de atendimento que deve ser desenvolvida para garantir os direitos fundamentais da infância e adolescência será realizada através da articulação de ações governamentais e não governamentais a nível federal, estadual, municipal e do Distrito Federal (BRASIL, 1990).

Este encadeamento de ações é o responsável pelo progresso na especial proteção das crianças e adolescentes, eis que é indispensável o conhecimento das necessidades, a qualidade no atendimento e o monitoramento das atividades deliberadas (LEME; VERONESE, 2017).

Diversas pessoas e entidades devem estar engajadas em um trabalho conjunto, para que com o conhecimento técnico de cada um seja diagnosticada a ameaça à violação dos direitos das crianças e adolescentes ou os direitos violados e, assim, desenvolvidas ações para a efetivação da proteção absoluta.

A responsabilidade da União está adstrita ao direcionamento geral, e a participação da sociedade nos espaços democráticos deve ser respeitada e trabalhada em paridade qualitativa com o Estado.

As linhas de ação da política de atendimento<sup>52</sup> são as atividades que o legislador especificou na legislação infraconstitucional como sendo essenciais para que sejam materializados os direitos das crianças e adolescentes, tornando a proteção especial acessível a todas as meninas e meninos do país.

As políticas sociais básicas, linha de ação imposta no inciso I, do artigo 87, da Lei 8.069/90, refere-se às ações que devem ser desenvolvidas para garantir o

---

<sup>52</sup> “Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016) III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência” (BRASIL, 1990).

princípio da dignidade humana e as necessidades mínimas das crianças e adolescentes, como “[...] aquelas relacionadas à saúde, à educação, à profissionalização, à habitação, ao transporte, à cultura e ao lazer” (TAVARES, 2018a, p. 492).

O inciso II, do artigo 87, da Lei 8.069/90, trouxe a necessidade de criação de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social como instrumentos garantidores da proteção social, prevenção e diminuição da violação de direitos (BRASIL, 1990).

E os demais incisos do artigo 87, da Lei 8.069/90, disciplinam outras ações que se fazem necessárias para garantir a proteção especial para as crianças e adolescentes, devendo serem desenvolvidas políticas e programas pelos operadores do Sistema de Garantia de Direitos de forma planejada e integrada.

A legislação especial para crianças e adolescentes, além de apresentar as linhas de ação da política de atendimento, preocupou-se em apresentar orientações aos operadores do Sistema de Garantia de Direitos na promoção dos direitos da infância e adolescência, traçando no artigo 88, da Lei 8.069/90, as diretrizes da política de atendimento.

Destaca-se as seguintes diretrizes na elaboração da política de atendimento: a municipalização do atendimento; a criação dos Conselhos de Direitos da criança e do adolescente, em âmbito nacional, estadual e municipal; a criação e manutenção de programas específicos de atendimento à infância e adolescência, bem como às suas famílias; a criação de fundos da infância e adolescência - FIA; a integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social para acelerar o atendimento à infância e adolescência; mobilização da opinião pública; a especialização e formação continuada dos profissionais envolvidos nas diversas áreas da primeira infância (BRASIL, 1990).

Dentre as diretrizes da política de atendimento disciplinadas no ordenamento jurídico especial, enfatiza-se a criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, que será matéria do próximo capítulo deste trabalho, onde serão demonstradas as atribuições e articulações desenvolvidas nos espaços democráticos, com a participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A criação dos Fundos da Infância e da Adolescência – FIA é uma ressalva ao princípio do Direito Financeiro de que todos os recursos devem ser disponibilizados ao Poder Público por meio da Fazenda Pública e, depois, são compartilhados aos administradores conforme as necessidades. Contrariamente aos demais, os recursos dos fundos especiais são disponibilizados em conta específica, cujos valores devem, somente, serem utilizados no desenvolvimento de ações e obtenção de bens anteriormente estabelecidos (TAVARES, 2018a).

Conforme preceitua o artigo 71, da Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, o fundo especial perfaz o produto de receitas específicas que por lei objetivam o desenvolvimento de ações estipuladas (BRASIL, 1964).

O fundo especial facilita a arrecadação para um fim específico, possibilitando o desenvolvimento de ações em promoção à proteção integral de crianças e adolescentes.

A liberação da verba financeira depende da deliberação de políticas públicas nos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes e estes da lei de criação dos espaços democráticos.

Os fundos especiais são geridos pelos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes<sup>53</sup>, portanto, somente com a criação destes órgãos e a consequente discussão e deliberação de políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos da infância e adolescência que haverá receita em conta própria para a execução dos serviços almejados.

Por isso, é preciso maior consciência política e social a respeito da necessidade da criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a fim de que o Sistema de Garantia de Direitos seja operacionalizado para garantir a aplicação dos pressupostos da teoria da proteção integral.

FERRAJOLI (2009) defende um sistema de proteção dos direitos fundamentais, compreendendo estes como sendo os direitos subjetivos que correspondem a todos os indivíduos.

É na municipalização do atendimento e descentralização político-administrativa que são operacionalizadas as diretrizes do Sistema de Garantia de

---

<sup>53</sup> “Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...] IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; [...]” (BRASIL, 1990).

Direitos, implicando na implementação e execução de políticas públicas focadas na realidade local e necessidade da infância e adolescência (LIMA; VERONESE, 2017).

O Sistema de Garantia de Direitos integra o Estado Democrático de Direito por centralizar a dignidade da pessoa humana e priorizar a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

A atuação do Estado, família e sociedade na efetivação dos direitos fundamentais da infância e adolescência deve estar em real consonância, para que as redes protetivas sejam promovidas (DUARTE, 2017).

As ações que compõe o Sistema de Garantia de Direitos atinentes à política de proteção serão exercidas quando houver omissão dos responsáveis, ameaça ou violação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, cabendo aos Conselhos Tutelares a competência para solução do conflito na esfera administrativa.

O princípio da não-jurisdicialização desafoga o Poder Judiciário com demandas que podem ser solucionadas administrativamente, desempenhando o Conselho Tutelar suas atribuições com presteza e rapidez, sendo direcionadas as questões mais complexas à intervenção judicial.

O Conselho Tutelar<sup>54</sup> é órgão administrativo, permanente e autônomo, cuja função é zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e do adolescentes (BRASIL, 1990).

A atuação do Conselho Tutelar resulta da omissão, ameaça ou violação dos direitos das crianças e adolescentes, incumbindo-lhe garantir o cumprimento dos pressupostos da teoria da proteção integral. O Conselho Tutelar é expressão da cidadania, eis que representa a sociedade ao atuar como órgão administrativo de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O órgão não-jurisdicional compõe-se de cinco membros, eleitos entre cidadãos residentes no município de competência do Conselho Tutelar, para quatro anos, permitida uma recondução com nova eleição (BRASIL, 1990)<sup>55</sup>.

A escolha dos candidatos deve ser realizada por pessoas que residem no local, portanto, é um serviço que deve ser escolhido e prestado por pessoas que conhecem as dificuldades e necessidades locais.

---

<sup>54</sup> Definição do artigo 131, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>55</sup> Conforme determina o artigo 132, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Todos os municípios e regiões administrativas do Distrito Federal devem ter, ao menos, um Conselho Tutelar. Na ausência de Conselho Tutelar em algum ente federativo municipal, poderá o Ministério Público promover ação civil pública, mediante provocação de qualquer pessoa ou servidor público (BRASIL, 1990)<sup>56</sup>.

As imposições do Conselho Tutelar devem ser cumpridas, sob pena de cometimento de infração administrativa, ou de crime caso haja impedimento ou embaraço na execução das atividades (BRASIL, 1990)<sup>57</sup>.

Diferentemente dos Conselhos de Direitos das crianças e dos adolescentes, os conselheiros tutelares percebem remuneração, avançando do salário eventual para obrigatório, através da Lei 12.696, de 25 de julho de 2012.

Ocorrendo a omissão, ameaça ou violação dos direitos das crianças e dos adolescentes o Conselho Tutelar deve atuar, tendo como instrumentos os dispostos no artigo 136, da Lei 8.069/90, tais como: a requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; orientação, apoio e acompanhamento temporários; encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; assessorar o Poder Executivo Municipal na elaboração da proposta orçamentária; representar, em nome da pessoa e família, no que tange à programação das emissoras de rádio e televisão, quando violarem direitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; expedir notificações e requisitar certidões perante o Ofício de Registro Civil competente, quando necessário para o cumprimento da atribuição pelo Conselho Tutelar; dentre outras funções que objetivam a preservação dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

Após a verificação da veracidade dos fatos narrados na comunicação, o conselheiro tutelar deve encaminhar todas as pessoas envolvidas aos serviços protetivos, e se necessitar, poderá representar ao Ministério Público, para que sejam iniciadas as medidas judiciais que não puderam ser resolvidas administrativamente.

O resgate da garantia constitucional de prioridade absoluta e proteção integral deve ser buscada pelo Conselho Tutelar, eis que sua função primordial é zelar pelos direitos fundamentais das pessoas em desenvolvimento.

---

<sup>56</sup> Conforme determina o artigo 220, da Lei 8.069/90.

<sup>57</sup> De acordo com os artigos 249 e 236, da Lei 8.069/90, respectivamente.

O Conselho Tutelar é órgão administrativo atuante nas hipóteses de ação ou omissão da sociedade ou do Estado; quando faltar a responsabilidade dos pais para com seus filhos; ou por conduta da própria criança ou adolescente; devendo, nestes casos, serem aplicadas as medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

As medidas de proteção poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, podendo ser alteradas a qualquer momento, no entanto, prefere-se àquelas medidas que enaltecem o convívio familiar e comunitário. O artigo 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente especifica as medidas de proteção da seguinte forma:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016) V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência IX - colocação em família substituta (BRASIL, 1990).

É o Conselho Tutelar quem decidirá qual medida de proteção é peculiar ao caso, e quais procedimentos serão adotados conjuntamente, sendo que a medida mais aplicada é de encaminhamento aos pais ou responsável, diante da responsabilidade da família na aliança com o Estado e a sociedade.

O próprio órgão administrativo é quem determina a execução<sup>58</sup> de suas decisões, que poderão ser revistas<sup>59</sup> pelo Poder Judiciário a pedido de quem tenha legítimo interesse (BRASIL, 1990).

O órgão não-jurisdicional é o responsável por garantir os direitos das crianças e adolescente, devendo estimular o sistema e exigir que a proteção especial seja efetivada (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

É importante destacar que, o Conselho Tutelar difere-se do Conselho de Direitos das Crianças e dos Adolescente, embora similares, e não devem ser confundidos, eis que estes Conselhos de Direitos deliberam políticas públicas com a participação da sociedade e do Estado nos espaços democráticos, enquanto que os

<sup>58</sup> Conforme artigo 136, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>59</sup> Previsão do artigo 137, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Conselhos Tutelares promovem ações a fim de garantir a proteção especial na infância e adolescência (TAVARES, 2018b).

Portanto, enquanto o Conselho Tutelar decide qual medida de proteção, dentre aquelas enumeradas na legislação específica, e qual procedimento a ser adotado para o caso em questão, os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, como instrumento modelo do exercício da democracia participativa, delibera a respeito das políticas públicas necessárias para resolver os conflitos da comunidade local. Cada órgão com sua importância para o desenvolvimento do sistema e na busca da efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

As atribuições dos conselheiros tutelares são essenciais e diversas, no entanto, quando a prestação administrativa é insuficiente o Poder Judiciário deve atuar, como por exemplo nas questões que envolvem tutela, guarda, adoção e ato infracional (SOUZA, I.; SOUZA, M., 2010).

Na insuficiência da política de proteção acima apresentada, ou na impossibilidade de sua aplicação, por não se tratar de assuntos que possam ser solucionados de modo imediato, com a aplicação das medidas de proteção e procedimentos especificados no Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de justiça deve atuar.

Desta forma, a política de justiça deve garantir o exercício dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes quando houver ação, omissão, ameaça ou violação dos direitos da infância e adolescência, bem como aplicar as penalidades previstas na Lei 8.069/90, nos artigos 225 a 258, concernente ao cometimento de crimes e infrações administrativas contra crianças e adolescentes.

O acesso à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário é direito de toda criança e adolescente. Às pessoas desprovidas de recursos é garantido, gratuitamente, defensor público ou advogado nomeado, sendo que são isentas de custas e emolumentos, salvo os casos de litigância de má-fé, as demandas de competência da Justiça da Infância e Juventude (BRASIL, 1990)<sup>60</sup>. Esta previsão de Defensor Público às crianças e adolescentes como preceito constitucional<sup>61</sup> e estatutário é determinante na garantia dos direitos da infância e adolescência, em contraposto ao revogado Código de Menores que considerava prescindível a assessoria jurídica nos procedimentos que envolvessem menores de

---

<sup>60</sup> Conforme dispõe o artigo 141, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>61</sup> Artigo 134 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



idade, cabendo aos pais providenciar um advogado se assim entendessem necessário (SOUZA, 2016).

A partir do reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, com a incorporação da teoria da proteção integral no país, o Poder Judiciário foi reformulado para se adequar aos novos pressupostos. Por isso, além de ser competente para julgar as demandas judiciais “[...] o Poder Judiciário passou a dirimir os conflitos relativos ao oferecimento insuficiente e inadequado de serviços públicos necessários para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 162).

O princípio do melhor interesse da criança deve ser ressaltado e respeitado por todos os operadores do Sistema de Garantia de Direitos e não poderia ser diferente na política de justiça, em que interesses conflitantes são apresentados, mas a proteção especial da infância e adolescência deve prevalecer e rompida de vez a tradição “menorista”.

O Poder Judiciário, o Ministério Público e os Conselhos Tutelares devem fiscalizar a prestação do serviço e atendimento das crianças e adolescentes pelas instituições, a fim de priorizar o adequado cumprimento das normas e qualidade no atendimento.

As disposições gerais da Justiça da Infância e da Juventude estão disciplinadas no artigo 145, da Lei 8.069/90, sendo que poderão os estados e o Distrito Federal criar varas especializadas para atender exclusivamente o público infantojuvenil, proporcionalmente ao número de habitantes, com infraestrutura e atendimento adequados (BRASIL, 1990).

A competência da Justiça da Infância e da Juventude está determinada no artigo 148 do Estatuto da Criança e do Adolescente, tais como: conhecer os casos enviados pelo Conselho Tutelar, que fogem da alçada administrativa; conhecer as ações civis que envolvem interesses individuais, difusos ou coletivos da infância e adolescência, observada a competência determinada no artigo 209 do diploma estatutário; conhecer as ações atinentes a irregularidades de entidades de atendimento e aplicar as medidas cabíveis; aplicar as penalidades administrativas previstas para os casos de violação da norma protetiva à infância e adolescência (BRASIL, 1990).

O Juiz de Direito da Infância e Juventude deve estar preparado para enfrentar desequilíbrios familiares e atender ao melhor para a criança e adolescente (BORDALLO, 2018).

São vários operadores com um mesmo ideal: garantir os direitos das crianças e adolescente, e, por isso, cada órgão deve desempenhar com seriedade as suas atribuições, para que todos alcancem o desenvolvimento digno da infância e adolescência.

O Ministério Público é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988)<sup>62</sup>.

Sua competência vai além dos direitos individuais indisponíveis (BORDALLO, 2018a; CUSTÓDIO; VERONESE, 2009), pois atua, também, na solução de controvérsias “[...] e na promoção do acesso aos direitos universais da criança e do adolescente, com foco na efetivação das políticas sociais básicas e na responsabilização pela ofensa aos direitos fundamentais da criança e do adolescente” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 163).

O Ministério Público desempenha importante função como operador do Sistema de Garantia de Direitos, eis que trabalha pela sociedade para garantir os direitos das crianças e adolescentes.

Sua competência nas questões infantoadolescentes está definida em extenso artigo do Estatuto da criança e adolescente, destacando-se a competência por: promover o inquérito civil e ação civil pública; zelar pelo efetivo respeito aos direitos das crianças e adolescentes; representar ao juízo para que seja aplicada a penalidade por infrações praticadas contra crianças e adolescentes; promover e acompanhar as ações alimentícias; impetrar mandado de segurança; e demais competências dispostas no artigo 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

O Ministério Público vai além da relevante função de fiscal da lei, é uma instituição atuante e indispensável para a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, porque desempenha importante papel para o cumprimento do princípio do melhor interesse da criança.

---

<sup>62</sup> Conforme dispõe o artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para melhor desempenhar as inúmeras funções que detêm os promotores da justiça da infância e juventude é preciso escutar, aconselhar, conhecer a comunidade local, conversar com os representantes da sociedade e, assim, ter êxito com as suas experiências profissionais (BORDALLO, 2018a).

E assim se constrói um sistema em que o envolvimento de diversas entidades propõe profundas alterações que envolvem a política de atendimento, onde se destaca a criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes como precursor na deliberação de políticas públicas nos espaços democráticos; a política de proteção, em que está à frente o Conselho Tutelar para zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, quando ameaçados ou violados; e a política de justiça, vez que em muitos casos a solução não é imediata, necessitando da tutela jurisdicional, com a atuação, entre outros auxiliares, do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública que devem estar acessíveis a todas as crianças.

Apesar de toda esta dinâmica nem sempre o sistema é eficaz, talvez por envolver muitos atores e transferência desnecessária de responsabilidades; pela ausência de vontade política em criar os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes ou ser um espaço apenas consultivo; pela omissão das entidades e órgãos envolvidos; pela discriminação e autoritarismo ainda vigentes; pela falta de oportunidade de participação e reconhecimento de direitos; e diversos outros obstáculos que podem prejudicar para a operacionalização em rede.

A proteção integral é assegurada pelo Sistema de Garantia de Direitos, organizada em redes, sob a responsabilidade tripartite do Estado, família e sociedade e tem como proposta “[...] uma dinâmica que se afasta das tradicionais intervenções, restritas à imposição das práticas de governo, bem como das lógicas lineares de ação que transferem responsabilidades de um órgão para outro, [...] atingindo poucos resultados” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 142).

A integração do sistema em todas as esferas não atingiu ainda o desejado, apesar da proposta protetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente com o apoio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente:

Apesar da persistente superposição de muitas atribuições entre os operadores e órgãos do sistema, o Estatuto da Criança e do Adolescente propõe uma ação integrada entre os diversos responsáveis com vistas a melhor operacionalização de um sistema que seja capaz de efetivar os direitos fundamentais. A necessidade de promover o reordenamento institucional nos moldes propostos pelo Direito da Criança e do Adolescente

é reconhecida pelos Prefeitos Municipais e Conselheiros de Direitos da Criança e do Adolescente (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 142).

Na mesma linha de raciocínio de que os espaços democráticos garantidores dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes ainda devem ser ampliados, transcreve-se o seguinte entendimento:

A abertura e reflexão sobre a necessidade de ampliação dos espaços de participação da sociedade na proposição de políticas públicas têm como objetivo oferecer benefícios diretos à comunidade mediante a sensibilização dos órgãos e atores para o enfrentamento dos obstáculos que impedem o exercício dos direitos fundamentais por crianças e adolescentes. Isso porque, desde a incorporação do Direito da Criança e do Adolescente no ordenamento jurídico brasileiro nota-se a fragilidade na concepção e organização dos espaços de participação democrática, em especial, nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos processos de desenvolvimento de Planos de Direitos, inclusive, nas audiências públicas temáticas relativas à infância (LIMA; VERONESE, 2017, p. 575).

Portanto, o órgão fundamental do Sistema de Garantia de Direitos, dentre outros, é o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, cuja atribuição primordial é formular políticas públicas capazes de garantir a proteção integral da infância e adolescência.

O exercício da democracia participativa sofre, ainda, com os obstáculos da burocracia, do poder estatal, da irregular distribuição financeira, do preconceito e demais elementos que minimizam a participação da comunidade local em espaços públicos. É preciso enfrentar as dificuldades e conquistar o ideal participativo e inclusivo, com o intuito de garantir o exercício dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

### **3. OS CONSELHOS DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES**

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes representam o exercício da democracia participativa, eis que são nestes espaços públicos que são deliberadas ações, com a participação popular, em promoção aos direitos para a infância e adolescência.

A cidadania e a dignidade da pessoa humana, fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito, são enaltecidos com a participação popular na tomada de decisões.

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são órgãos que atuam na implementação e controle de políticas públicas para a infância e adolescência e podem ser definidos como espaços democráticos em que a sociedade civil deve atuar em paridade com o Estado para garantir o desenvolvimento saudável de meninos e meninas.

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são espaços públicos desenvolvidos a nível nacional, estadual e municipal, mas são nos municípios que são implementadas políticas públicas necessárias à comunidade local. São nos municípios que são conhecidos os problemas e deficiências que oportunizam a violação dos direitos fundamentais, enaltecendo, com isso, a relevante atividade dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

Além da importante função dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes para o desenvolvimento de ações que promovam o cumprimento dos pressupostos da teoria da proteção integral, é preciso que os demais conselhos gestores trabalhem em conjunto, tendo em vista que o desenvolvimento de ações para a infância e adolescência abrangem outros setores, como: a saúde, a assistência social, a moradia, a educação, dentre outros; englobando uma gama de profissionais e órgãos especializados para se alcançar a proteção especial para as crianças e adolescentes.

#### **3.1 AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES**

A ampliação democrática com a participação popular no desenvolvimento de políticas públicas atinentes à infância e adolescência possui seu espaço

privilegiado para a concretização do ideal participativo nos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são órgãos deliberativos e controladores das ações em nível nacional, estadual e municipal e se definem como espaços públicos que proporcionam a participação popular paritária, ou seja, a participação em igual número de representantes do Estado e das entidades privadas. São eles órgãos colegiados criados por lei, com a função de decidir e controlar as políticas públicas desenvolvidas para garantir os direitos das crianças e adolescentes (TAVARES, 2018c). São órgãos criados pelo Estado para, de forma descentralizada, desenvolverem ações em promoção à criança e ao adolescente (LIBERATI; CYRINO, 2003).

A missão institucional deliberativa e controladora das políticas de atendimento exercida pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes foi consolidada com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que em seu artigo 88, inciso II, estabelece a criação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente em todas as esferas institucionais.

Este órgão deliberativo é um importante instrumento da democracia, visto que é o ideal espaço público que oportuniza a participação da sociedade civil em matérias atinentes às crianças e adolescentes, seja a nível nacional, estadual ou municipal.

Os referidos órgãos são desprovidos de personalidade jurídica própria, diferentemente dos órgãos que integram a Administração Pública, mas que exercem atividade administrativa com independência e autonomia em relação ao Poder Público (TAVARES, 2018c).

A natureza jurídica dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes pode ser resumida como sendo de: 1- órgão especial, por atuar especificamente em ações para o público infantoadolescente; 2- órgão com autonomia e independência, visto que não está subordinado ao Poder Executivo; 3- descentralização, eis que delibera a respeito de questões para uma coletividade específica, obrigando a execução por parte do governo (LIBERATI; CYRINO, 2003).

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes atuam com autonomia na implementação de políticas públicas para a infância e adolescência, sendo que as deliberações tomadas nestes espaços democráticos obrigam o

cumprimento pelo Estado, sem escolha do que deve ou não cumprir, por ser de cunho obrigatório.

Em âmbito nacional, o fortalecimento democrático opera através do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - CONANDA, que através da Resolução n° 105/05, estão determinadas as diretrizes gerais para a criação e funcionamento dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, órgãos de caráter deliberativo na promoção dos direitos da infância e adolescência, implementadores de políticas públicas ensejadoras da proteção especial, controladores da execução das ações pelo Poder Público, e responsáveis por determinar as bases de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2005).

É de incumbência, ainda, dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes zelar pelo fiel cumprimento dos pressupostos da teoria da proteção integral, estabelecendo critérios e ações para que os princípios da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança e do adolescente sejam respeitados.

A competência do CONANDA restringe-se às diretrizes gerais da política de atendimento, controle da execução das ações e o cumprimento das normas, bem como apoiar os Conselhos Estaduais e Municipais para que sejam efetivados os princípios e normas dispostas na lei específica (LEME; VERONESE, 2017).

As resoluções do CONANDA na esfera estadual e municipal possuem o condão apenas de orientação, cabendo às leis orgânicas regulamentarem seus respectivos órgãos deliberativos nos parâmetros determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente e demais documentos jurídicos ensejadores da proteção especial e absoluta ao público infantoadolescente.

A atribuição exercida pelo conselheiro de direito da criança e do adolescente é de interesse público relevante e não será remunerada, cabendo ao Poder Executivo o reembolso de despesas advindas com deslocamento, hospedagem e alimentação quando o membro do órgão deliberativo tiver que representar o Conselho em eventos ou participar de reuniões (CONANDA, 2005)<sup>63</sup>.

No que concerne aos princípios gerais aplicáveis aos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, podem ser destacados do ordenamento

---

<sup>63</sup> Conforme determina o artigo 3º da Resolução n° 105/05 do CONANDA, com as alterações advindas da Resolução n° 116/06 do CONANDA.

jurídico os seguintes princípios: legalidade, publicidade, participação, autonomia e paridade.

O princípio da legalidade, que é aplicado tanto em sua criação por lei específica, quanto na tomada de decisões dentro de sua competência, imprime a necessidade do cumprimento da legislação para o desenvolvimento dos atos. O princípio da legalidade está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 nos artigos 5º, inciso II; 37 e 84, inciso IV, sendo que enquanto o particular está autorizado em fazer tudo que a lei não proíbe, a administração só poderá fazer o que a lei permite. Portanto, os conselheiros de direitos estão adstritos à legalidade estrita, devendo exercer as suas atribuições sob o comando constitucional, da lei estatutária, lei municipal de criação do CMDCA e demais documentos jurídicos atinentes aos direitos das crianças e dos adolescentes. O direito da criança e do adolescente é fundamentado no agrupamento de princípios e regras, bem como em direitos fundamentais, caracterizando um sistema heterogêneo (LIMA, 2001), devendo todo este arcabouço jurídico ser respeitado na implementação e execução de políticas públicas.

O princípio da publicidade é direito da sociedade e dever do Poder Público, perfazendo o Estado Democrático de Direito, sendo que está fundamentado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 nos artigos 5º, XXXIII<sup>64</sup>; 37, § 3º, II<sup>65</sup>; 216, § 2º<sup>66</sup>; bem como regulamentado na Lei 12.527/2011 – Lei Geral de Acesso a Informações Públicas<sup>67</sup>. A publicidade está interligada à transparência e

<sup>64</sup> “[...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

<sup>65</sup> “[...]§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...]II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII [...] (BRASIL, 1988).

<sup>66</sup> “[...]§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

<sup>67</sup> “Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. § 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. § 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;



garante a todos o recebimento dos órgãos públicos de informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que poderão ser disponibilizadas dentro de vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias, mediante justificativa, salvo as questões sigilosas em que o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente deve prevalecer, assim como quando o sigilo seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2011).

O princípio da participação está expressado nos conselhos gestores, tendo em vista que são espaços públicos destinados à discussão, planejamento e deliberação de políticas públicas pela população, representada pela sociedade civil, em paridade com o Poder Público, a fim de efetivar os direitos fundamentais. Da participação popular direta na implementação de ações em promoção aos direitos das crianças e dos adolescentes nascem os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, órgão colegiado que além de ser responsável pela tomada de decisões, controla as ações do Estado (LEME; VERONESE, 2017), atribuições estas conquistadas através da democracia participativa. A participação popular conduzida pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente amplia a cidadania na medida em que novos atores são trazidos para o desenvolvimento de políticas públicas (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018).

O princípio da autonomia conduz à independência hierárquica, liberdade na escolha dos conselheiros e tomada de decisões nos espaços públicos,

---

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. § 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. § 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar. § 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente. § 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no **caput** todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983" (BRASIL, 2011).

vinculando esta à consequente execução pelo administrador público (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018). Portanto, os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes têm autonomia administrativa e independência para deliberar acerca de ações às crianças e adolescentes, e não estão subordinados hierarquicamente a qualquer um dos três poderes. Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes diferenciam-se dos demais órgãos que constituem a Administração Pública, ao passo que, apesar de desprovidos de personalidade jurídica própria, possuem autonomia para exercerem as suas atribuições (TAVARES, 2018c).

O princípio da paridade induz à igualdade numérica dos membros da sociedade civil com os membros do Poder Executivo, apesar de que a igualdade quantitativa não é suficiente para igualar as condições de atuação dentro do órgão deliberativo, devendo-se primar pela igualdade, também, qualitativa, a fim de que políticas públicas sejam desenvolvidas por pessoas conhecedoras de suas atribuições e das necessidades do público infantoadolescente. A lei de criação dos Conselhos de Direitos irá delinear a quantidade de membros que deve compor o órgão colegiado, sendo que deverá, apenas, atentar para a paridade prevista na lei estatutária<sup>68</sup>, a fim de garantir a participação igualitária da Administração Pública e da população, representada pela sociedade civil organizada, na tomada de decisões (TAVARES, 2018c).

A desigualdade de poder entre os membros dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes prejudica o exercício da democracia participativa por todos os atores, prevalecendo a vontade política do Poder Executivo, por diversos fatores, seja por atuar o conselheiro: como representante da população em defesa do Poder Executivo, com interesses políticos, ou por uma relação de trabalho; assim como a falta de membros de alguns setores, ocasiona a perda na intersetorialidade (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018). Por isso, a paridade qualitativa deve ser buscada nos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes, a fim de que sejam deliberadas políticas públicas condizentes com a realidade do município e em igualdade de força para as entidades governamentais e não governamentais.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA é um órgão federal deliberativo e foi criado pela Lei 8.242/91, sendo que em 04/09/2019, o Presidente da República editou o decreto 10.003/2019, publicado

---

<sup>68</sup> Artigo 88, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

em 05/09/2019, no Diário Oficial da União - DOU, e nesta data foram dispensados todos os conselheiros eleitos, devendo, agora, os membros serem escolhidos por processo seletivo e não mais eletivo, reduziu o número de conselheiros representantes da sociedade civil de catorze membros para nove, assim como do Poder Público, que conta, também, com nove membros, mas que no caso de empate o Presidente do CONANDA terá o voto de qualidade, além do voto ordinário. O Presidente do CONANDA será designado pelo chefe do Poder Executivo Federal, dentre seus membros. Passa, agora, o órgão colegiado de caráter deliberativo, a integrar a estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2019b).

Este decreto fere os efeitos da democracia participativa, bem como aos princípios gerais aplicáveis aos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, afastando a atuação da população no caso de empate, bem como a alternância de membros da sociedade civil e do Poder Público na presidência do CONANDA; prejudica a autonomia e independência administrativa quando concentra o órgão colegiado da criança e do adolescente com outros interesses; e sobressai a soberania da Administração Pública na escolha dos membros do órgão colegiado por processo seletivo, perdendo mais uma vez a democracia para a vontade política. A sociedade civil deve ser ouvida em igualdade de situação com o Poder Público, afrontando esta disparidade normativa os princípios e regras determinadas para a promoção de ações que efetivem os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, perdendo a sociedade com a redução da cidadania.

Os Conselhos Estaduais também são criados por lei, através das Assembleias Legislativas de cada ente federativo, a fim de determinarem as políticas de promoção aos direitos das crianças e adolescentes, a atividade da Administração Pública, e a dotação orçamentária para o desenvolvimento das ações (LEME; VERONESE, 2017).

Portanto, os Conselhos Estaduais das Crianças e dos Adolescentes são órgãos deliberativos e controladores das ações do Estado, criados por lei, compostos por representantes da sociedade civil e do Estado, em respeito ao princípio da paridade.

Em Santa Catarina, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA/SC, criado através da Lei nº 12.536/02, alterada pela Lei nº 15.589/11, é órgão de caráter deliberativo e de controle do desenvolvimento de

políticas públicas para crianças e adolescentes, composto por dez membros titulares e dez suplentes, representantes paritários da sociedade civil e da Administração Pública, com mandato de dois anos, e está vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação (SANTA CATARINA, 2002).

Portanto, cada Estado, por sua Assembleia Legislativa, decretará a lei de criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente que será sancionada pelo chefe do Poder Executivo Estadual, a fim de regulamentar as atribuições; constituição de seus membros; instituição do Fundo para a Infância e Adolescência - FIA, as deliberações e destinação a respeito das aplicações dos recursos; dentre outras disposições necessárias para o bom desenvolvimento do órgão colegiado.

No que concerne aos municípios, principal ente público de aplicação do princípio da descentralização político-administrativa e da municipalização do atendimento, por melhor diagnosticar os anseios e necessidades das crianças e adolescentes da localidade, devem criar o seu respectivo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a fim de serem desenvolvidas ações, programas e políticas sociais em promoção aos direitos da infância e adolescência.

A criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes é obrigatória, pois caso contrário o ente público não receberá verbas para aplicar em políticas públicas que promovam a proteção especial para a infância e adolescência.

A composição de seus membros, que é de caráter paritário, é formada por pessoas que atuam nos Ministérios ou Secretarias, por indicação do prefeito ou governador, para formar a composição da esfera governamental e, em igual número, estão os representantes eleitos da sociedade civil, todos com o objetivo comum de deliberar, avaliar, desenvolver e controlar ações em promoção aos direitos das crianças e adolescentes.

Aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente cabem, então, participarem da gerência da política de atendimento, deliberando e controlando as ações em âmbito federal, estadual ou municipal, por meio de representantes do Poder Executivo e da sociedade civil organizada, de forma paritária<sup>69</sup>.

Quanto às atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, além das já previstas na legislação estatutária poderão outras estarem

---

<sup>69</sup> Conforme previsão do artigo 88, II, da Lei 8.069/90.

dispostas em normativo específico, desde que atinentes à política de atendimento voltada à infância e adolescência e não desrespeite a atribuição de outro órgão:

Poderão os Conselhos de Direitos, dessa forma, ser responsáveis pela organização de campanhas ou debates destinados a promover a divulgação dos Direitos e Garantias da Criança e do Adolescente, ou, até mesmo, ser incumbidos da tarefa de, na esfera municipal, processar e julgar procedimentos administrativo-disciplinares relacionados à falta funcional praticada por conselheiro tutelar (TAVARES, 2018c, p. 559).

Desta forma, aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente cabem deliberarem a respeito da política de atendimento, bem como são responsáveis por divulgarem os direitos fundamentais das crianças e adolescentes para que estes sejam ouvidos e respeitados pela família, sociedade e Estado e possam desenvolver-se com dignidade. Os conselheiros de direito devem conhecer a realidade local para que as ações a serem desenvolvidas sejam suficientes para prevenir ou sanar a violação de direitos, e para as questões mais urgentes devem ser implementadas atividades emergenciais.

A articulação do trabalho em rede deve ser proposto nos órgãos colegiados, para que ocorra a efetiva operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos e sejam integradas as ações da Administração Pública e da sociedade civil na promoção, defesa e controle das políticas públicas desenvolvidas para a infância e adolescência.

É bom ressaltar que os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes não possuem competência para aplicar medidas de proteção, por ser esta atribuição do Conselho Tutelar, mas poderão, na esfera municipal, processar e julgar a falta funcional de conselheiros tutelares. No entanto, a apuração de irregularidades em entidades públicas ou privadas é incumbência da autoridade judiciária, do conselheiro tutelar ou do representante do Ministério Público (BRASIL, 1990)<sup>70</sup>.

É incumbência, ainda, do órgão colegiado colaborar e auxiliar na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária, e da Lei Orçamentária Anual para que os pressupostos da teoria da proteção integral sejam alcançados, assim como acompanhar a implementação normativa local na promoção dos direitos da infância e adolescência.

---

<sup>70</sup> De acordo com o previsto no artigo 191 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Plano Plurianual – PPA são as diretrizes estabelecidas pelo Poder Público, em lei, para um lapso temporal de quatro anos. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO são estabelecidos, antes da Lei Orçamentária Anual, os programas a serem desenvolvidos pelo Estado. E a Lei Orçamentária Anual - LOA regulamenta todas as ações do Poder Público, regulando as verbas e autorizando a execução da atividade especificada na LDO (PINHEIRO; FARIA, 2014).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, através da Resolução nº 137/10, estabeleceu os parâmetros para criação e funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, em cumprimento ao que estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>71</sup> e o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>72</sup> (CONANDA, 2010).

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são os responsáveis em gerir os fundos e fixar critérios de utilização, através de planos de aplicação, sendo que o repasse da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios está vinculado à criação dos órgãos colegiados em suas respectivas esferas (BRASIL, 1990).

Destaca-se, assim, a essencial importância da criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes pelo chefe do Poder Executivo estadual e municipal para que sejam viabilizadas as políticas públicas necessárias para o desenvolvimento digno de meninos e meninas.

O órgão colegiado é o espaço onde são deliberadas as políticas para garantir o exercício dos direitos fundamentais às crianças e adolescentes e o direito à cidadania e, para tanto, necessária é a criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, implicando a omissão do chefe da Administração Pública municipal a inexistência de verba para serem aplicadas em ações que promovam o atendimento das pessoas em desenvolvimento (LIBERATI; CYRINO, 2003).

Tendo em vista o caráter deliberativo dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes não poderá o chefe do Poder Executivo discutir o mérito, oportunidade e conveniência das decisões tomadas nos espaços democráticos, competindo-lhe, apenas, a execução das ações e programas (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017).

---

<sup>71</sup> Artigos 227, caput e § 7º, e 204.

<sup>72</sup> Artigos 4º, alínea d; 88, incisos II e IV; 260, caput e § 2º, 3º e 4º e 261, parágrafo único.

Criado o Conselho de Direitos das Crianças e Adolescentes possibilitará o desenvolvimento de programas e ações destinados a atender as necessidades da infância e adolescência e disponibilizados serão os recursos dos Fundos da Infância e da Adolescência – FIA, a fim de prover ações governamentais e não governamentais, tais como: desenvolver a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da infância e da adolescência; formular planos de ação anuais ou plurianuais; elaborar diagnósticos; acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; implementar ações para expandir a captação de recursos para o Fundo; estimular a sociedade a participar do desenvolvimento de ações que atendam os pressupostos da teoria da proteção integral, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos dos Fundos da Infância e da Adolescência (CONANDA, 2010)<sup>73</sup>.

Os recursos do FIA advêm de multas judiciais<sup>74</sup>, de Termos de Ajustamento de Conduta, de doações de pessoas físicas e jurídicas, de doações resultantes em deduções do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas<sup>75</sup>, ou recursos oriundos de dotação orçamentária ou repasse da União, Estados e Municípios<sup>76</sup> (BRASIL, 1990). “As transferências intergovernamentais e os resultados de rentabilidade nas aplicações também podem compor o fundo” (CUSTÓDIO, 2009, p. 84).

Denota-se a diversificada composição dos Fundos de Direitos para que sejam atendidas as necessidades das crianças e adolescentes em cada Estado e Município, devendo o comprometimento da sociedade, Estado e família para com o desenvolvimento sadio da infância e adolescência ser de maneira inclusiva e emancipadora, abrangendo todas as meninas e meninos do país, sem discriminação.

A Administração Pública deve assegurar os recursos para as suas ações, através de previsão orçamentária, e as entidades privadas, por suas estimativas e planos de circulação de recursos (CUSTÓDIO, 2009).

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes devem solicitar aos operadores dos fundos constantes prestações de contas, a fim de investigar se a utilização dos recursos está de acordo com a destinação precípua disposta no plano de aplicação, bem como controlar a devida execução pelos órgãos

---

<sup>73</sup> Artigo 9º da Resolução 137/10, do CONANDA.

<sup>74</sup> Conforme artigo 213 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>75</sup> Conforme artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>76</sup> De acordo com o artigo 261, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

agraciados com os recursos (TAVARES, 2018c). Este controle da destinação dos recursos conforme o plano de aplicação é imprescindível para que não sejam desvirtuados os objetivos da criação dos Conselhos de Direitos e o consequente repasse de recursos da União para os Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios.

Através dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes em nível nacional, estadual e municipal oportuniza-se o exercício da democracia participativa, desenvolvendo-se políticas públicas condizentes com a realidade local, estando, por isso, na municipalização do atendimento as melhores respostas para serem garantidos os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

### 3.2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO LOCAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são instrumentos democráticos que objetivam assegurar a proteção integral à infância e adolescência com absoluta prioridade, em cumprimento aos fundamentos da teoria da proteção integral.

A representação da sociedade civil em condições paritárias com os representantes do Poder Executivo deve propiciar a diversidade de atividades da coletividade, a fim de que sejam desenvolvidas políticas públicas que garantam a qualidade de vida às crianças e adolescentes (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017).

A atuação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes promove a cidadania com a participação da sociedade civil nos espaços públicos, possibilitando variadas proposições na implementação de políticas públicas para a infância e a adolescência.

Diante do princípio da prioridade absoluta, os interesses das crianças e adolescentes devem ser priorizados em relação a outros direitos e por isso a importância da participação da sociedade civil nos Conselhos de Direitos, vez que são órgãos que devem controlar as possíveis arbitrariedades cometidas pelo Poder Público.

Não há no ordenamento jurídico brasileiro um capítulo específico sobre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, estando as normas genéricas



esparsas na Lei 8.069/90. Segundo o artigo 61, § 1º, II, e, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é de iniciativa privativa do Poder Executivo editar lei de criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1988), portanto, não é competência do Poder Legislativo criar tais órgãos deliberativos e controladores. Cabe, então, ao Poder Executivo além de criar os órgãos acima referidos através de lei, regulamentar as atribuições, composição, processo eleitoral, apontar a estrutura administrativa, enfim, dispor a respeito do regular funcionamento. As normas de organização interna dos órgãos deliberativos podem constar de regimentos internos, caso já não esteja prevista na lei de criação.

No caso do Poder Público não criar o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e frustradas as tentativas extrajudiciais de solver o problema, como audiências públicas e os debates sobre o tema através dos meios de comunicação, não haverá outra alternativa senão interpor o mandado de injunção ou a ação de inconstitucionalidade por omissão (TAVARES, 2018a). Esta omissão do Estado acarretará a ausência de repasse da União ao ente público estadual ou municipal omissor, impossibilitando o recebimento da verba responsável a atender os programas e ações relativas à política de atendimento<sup>77</sup>.

Denota-se a primordial e obrigatória responsabilidade do Estado em criar o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente a fim de possibilitar o desenvolvimento de ações voltadas ao público infantoadolescente. Os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são instrumentos da democracia que oportunizam a participação popular em busca do desenvolvimento de ações voltadas à necessidade local.

Esses espaços democráticos expressam grande demanda no país e tem por objetivo primordial garantir às crianças e adolescentes o exercício dos direitos fundamentais com o desenvolvimento de políticas públicas à infância e adolescência, bem como o controle das ações do Estado e da utilização dos recursos do fundo conforme o plano de aplicação, a fim de viabilizar ações que busquem a proteção integral das crianças e adolescentes.

---

<sup>77</sup> Este repasse da União aos Estados e Municípios em que estejam criados os órgãos deliberativos e controladores está previsto no parágrafo único do artigo 261, da Lei 8.069/90: "Parágrafo único. A União fica autorizada a repassar aos estados e municípios, e os estados aos municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei, tão logo estejam criados os conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos seus respectivos níveis" (BRASIL, 1990).

Os conselhos municipais concentram características e capacidades para oferecer um espaço de participação da sociedade civil (CÔRTEZ, 2007) para a discussão de assuntos atinentes às suas temáticas. Diante desta importante conquista democrática, os Conselhos Municipais de Direitos da Crianças e dos Adolescentes não poderão restringir a sua atuação à consulta, eis que exercem influente função no desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e protetivas.

A municipalização do atendimento é possível diante do princípio da descentralização político-administrativa, tendo como base a repartição de competências, em que à União cabe definir as regras gerais e gerenciar a política de atendimento; aos Estados cabem complementar a política do ente federal e executar as ações que exorbitem o poder municipal; e aos Municípios estruturar as ações locais e executar as suas medidas (TAVARES, 2018a).

É na municipalização do atendimento e descentralização político-administrativa que são diagnosticadas as necessidades locais e implementadas ações para que sejam operacionalizadas as diretrizes do Sistema de Garantia de Direitos. Municipalizar o atendimento significa outorgar o poder decisório e executivo à comunidade local, sem anular a colaboração de outros entes (TAVARES, 2018a. LIBERATI; CYRINO, 2003). E, descentralizar é movimentar algo do núcleo para os contornos, é “[...] uma técnica administrativa através da qual vários organismos governamentais ou particulares, ainda que sem personalidade, exercem, com independência, funções administrativas, objetivando descongestionar a Administração” (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 62-63).

Neste diapasão, encontram-se os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescente que, por força do artigo 204 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estes órgão colegiados municipais são regidos pelos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular no desenvolvimento de ações e programas focados nas necessidades locais da infância e adolescência.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um novo Sistema de Garantia de Direitos, definindo um trabalho em rede entre diversos segmentos governamentais e não governamentais, com pessoas engajadas na promoção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, que, aliado ao princípio da descentralização político-administrativa concentrou a competência deliberativa no município, para implementar políticas públicas direcionadas à localidade aos

Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes (SOUZA, 2016), órgão colegiado que detém a capacidade de conhecer as dificuldades e necessidades da comunidade infantoadolescente em um território menor, uma comunidade, um município que exercita a democracia participativa para desenvolver ações destinadas a um público especial.

Diante da exigência constitucional, bem como a previsão estatutária, a quantidade de Conselhos de Direitos expandiu-se por todo o Brasil como um novo modelo de desenvolvimento de políticas públicas, com a possibilidade da participação popular nas decisões.

Esta expansão de Conselhos Municipais de Direitos basicamente iniciou após o ano de 1996, ano em que no ordenamento jurídico brasileiro foi exigida a criação do órgão municipal colegiado para recebimento de recursos:

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73 antes de 1991). Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente. Na esfera municipal, devem ter caráter deliberativo (GOHN, 2002, p. 178-179).

A criação dos órgãos colegiados, embora fundamental para serem deliberadas ações que garantam os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e a consequente liberação de recursos, foi bem irregular por todo o Brasil e, em muitos municípios, apesar de criado o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente não era acertado o início das atividades, visto que em diversos locais o intervalo de tempo da criação ao funcionamento foi extenso.

A ausência de estudos atualizados acerca da quantidade de Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes por todo o país prejudica o real conhecimento de como andam os esforços políticos e sociais atinentes à proteção especial, sendo que, apesar disso, válida é a pesquisa transcrita a seguir, a respeito da média de crescimento da criação de Conselhos Municipais de Direitos pelo Brasil:

Ao longo dos 16 anos de vigência do Estatuto no país, a criação de Conselhos Municipais tem ocorrido de maneira irregular, tendo apresentado alguns picos significativos. A média de crescimento da amostra estudada foi da ordem de 6% ao ano. Nos cinco primeiros anos, foram criados 35% dos Conselhos da amostra e nos 10 primeiros anos, somavam 63%. 15% dos

Conselhos participantes desta pesquisa foram criados em 1991 e os anos de 1993, 1997, 2001 e 2005 se destacam na amostra estudada, pelo crescimento em relação ao ano anterior (9%, 13%, 7% e 4%, respectivamente). Essas datas correspondem ao início de gestões das administrações públicas municipais, o que pode revelar que, em tais ocasiões, há maior disposição para a implementação das instâncias participativas dentro dos municípios. É importante ressaltar que o ritmo de criação de Conselhos vai diminuindo ao longo dos anos, já que passa a haver, gradativamente, um universo menor de municípios sem presença de Conselhos (CEATS, FIA, 2007, p. 23).

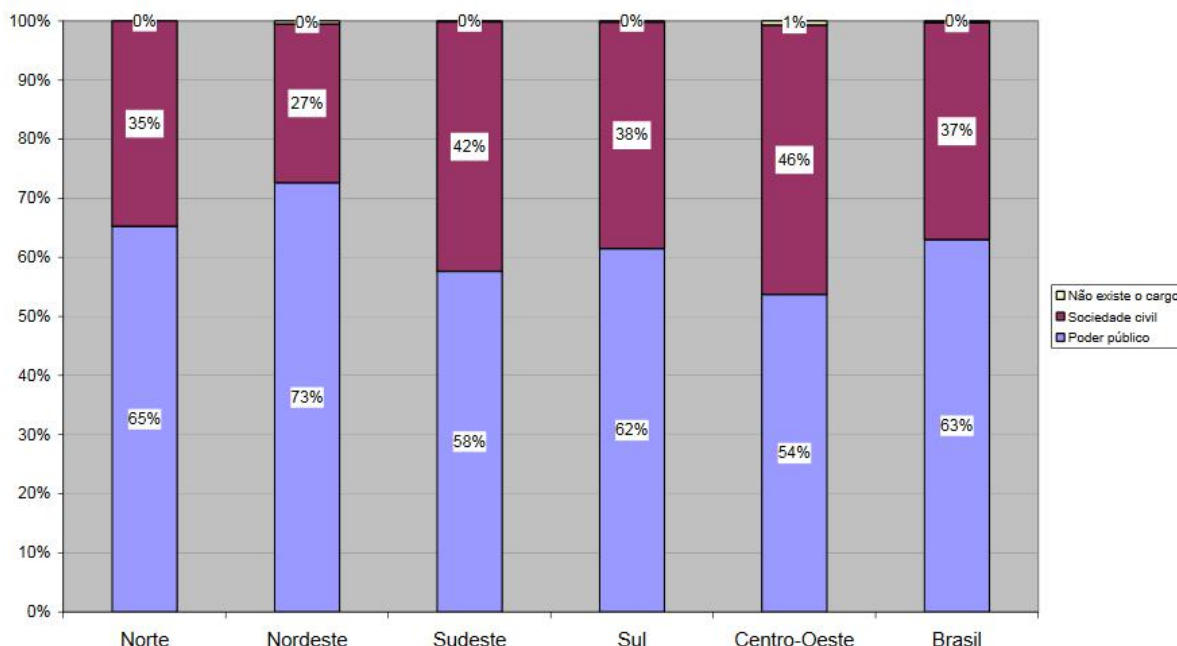
A criação dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes expandiu-se pelo território nacional e teve seu pico no ano de 1997, sendo que o grande desafio atual é manter o bom funcionamento dos órgãos deliberativos, com estrutura adequada e conselheiros capacitados e dispostos a trabalhar para garantir o desenvolvimento digno das crianças e adolescentes, bem como que sejam espaços de deliberação de ações e não apenas um órgão consultivo.

Acerca do mapeamento dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes existentes, as Regiões Sul e Sudeste são as localidades do país em que mais instituiu-se a democracia participativa com a presença dos órgãos deliberativos em seus municípios (CEATS, FIA, 2007, p. 22).

No que concerne à paridade de representantes da sociedade civil e do Poder Público é uma questão que ainda deve ser muito trabalhada para o efetivo exercício da democracia participativa, eis que nem sempre a mesma quantidade de representantes para cada metade de membros do colegiado revela a igualdade de força atuante nas deliberações.

A pesquisa abaixo revela que em todas as regiões do Brasil é predominante que o presidente do órgão colegiado seja o representante do Poder Público, demonstrando, com isso, a preponderância do Estado sobre as decisões dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, prejudicando a participação popular e os reais interesses da infância e da adolescência. O ideal participativo enseja à alternância de poder entre os representantes da Administração Pública e a sociedade civil.

Gráfico 2 – Procedência do Presidente dos CMDCAs (Brasil e Regiões).



Fonte: Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS, FIA, 2007, p. 32).

É preciso, ainda, maior vontade política da Administração Pública e mais discernimento da sociedade, para que juntos ajustem a paridade qualitativa dos conselheiros, a fim de que as deliberações sejam acertadas para o melhor à infância e adolescência.

A dificuldade participativa dos conselheiros pode ser verificada, também, quando os membros do colegiado, representantes da sociedade civil, mantêm uma forte relação com o Poder Público, seja profissional ou político-partidário (SOUZA, 2015). Tal atitude rompe a paridade e enfraquece a democracia participativa.

A conquista da democracia participativa foi um grande avanço para a sociedade e por isso deve ser trabalhada para que o ideal inclusivo e emancipatório não seja desvirtuado pelos anseios políticos. É preciso enaltecer a participação popular para que políticas públicas adequadas ao público alvo sejam implementadas.

Não se pode negar que nem sempre o administrador público municipal reconhece o caráter deliberativo das decisões tomadas nos espaços democráticos e não desenvolve as ações e programas deliberados nos órgãos colegiados por seus membros, contribuindo para a violação de direitos. Por isso, além de impor ao chefe do Poder Executivo municipal o cumprimento, os conselheiros devem atuar como

órgãos fiscalizadores das ações do Estado, a fim de que políticas públicas sejam desenvolvidas em promoção aos direitos das crianças e adolescentes.

Os conselheiros devem ser pessoas comprometidas em conhecer o problema, desenvolver a melhor estratégia para a política de atendimento e implementar programas e ações que se apresentem adequados para solucionar o problema. Pessoas conhecedoras de suas atribuições, envolvidas com a sociedade e a promoção de ações que garantam os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, bem como assíduas às reuniões dos órgãos deliberativos, é o que se pretende do conselheiro de direitos (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018).

O chefe do Poder Executivo municipal que trabalha junto para que os resultados sejam alcançados é aquele que reconhece a participação popular e o caráter deliberativo dos órgãos colegiados.

Neste diapasão, os partidos políticos que reconhecem os órgãos colegiados como instrumentos de participação popular não interferirão na autonomia do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018), funcionando este para as suas finalidades, mas caso contrário, a atividade dos conselheiros poderá ser comprometida.

A postura do chefe da Administração Pública municipal é decisiva para influenciar: no comportamento dos conselheiros de direitos, na pauta de debates, na estrutura e funcionamento dos órgãos colegiados, no cumprimento das deliberações, e na vontade política de angariar auxílio aos administradores públicos estaduais e federal a fim de cumprir as decisões tomadas nos espaços democráticos (CÔRTEZ, 2007).

A competência dos conselheiros municipais são diversas e não se reduz a deliberar políticas públicas e fiscalizar a atuação do Estado, tantas outras funções relevantes são desempenhadas, dentre elas está a escolha para o processo de conselheiros tutelares do município, a participação no planejamento orçamentário dos municípios em que atuam, a convocação e realização das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente a cada três anos, a fim de ser apurado o que realmente foi executado pelo administrador público:

Em linhas gerais, suas atribuições seriam o planejamento, formulação, deliberação e fiscalização das diretrizes das políticas nos três níveis de atuação, a divulgação dos direitos das crianças e adolescentes, a edição de normas e a orientação das políticas sociais com vistas a garantir os direitos de crianças e adolescentes, o controle do Fundo da Infância e Adolescência,

bem como o acompanhamento da elaboração e execução dos orçamentos públicos relativos à efetivação do atendimento e, o registro das entidades da sociedade que atuarem no atendimento de crianças e adolescentes. [...] a escolha para o processo de conselheiros tutelares de cada município, a realização do registro das entidades governamentais e não governamentais que atuam diretamente com os direitos da criança e do adolescente, assim como promover a comunicação direta com Conselhos Tutelar e autoridade judiciária da infância e juventude. [...] possuem a prerrogativa de participação no planejamento orçamentário dos municípios de sua atuação, com vistas a garantir os recursos necessários para a execução das políticas públicas. [...] a convocação e realização das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente a cada três anos, conforme a Resolução nº 144 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, espaço instrumental ideal para a verificação do que foi efetivamente realizado pela Administração Pública (LEME; VERONESE, 2017, p. 263).

Denota-se a importância do bom funcionamento dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, eis que são responsáveis por inúmeras atribuições que almejam o fortalecimento do município com ações comprometidas com o melhor para a criança e o adolescente.

É necessário que seja cumprido o caráter deliberativo dos órgãos colegiados, pois apenas a consulta e opinião não vincula o Poder Público, tornando o espaço democrático apenas “[...] um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (GOHN, 2002, p. 179).

Vale ressaltar a importância do diagnóstico local elaborado pelos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, pois através dele são apurados os casos de violação de direitos, que devem ser combatidos com ações de enfrentamento à violência e demais desrespeitos aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes (LEME; VERONESE, 2017). As ações desenvolvidas pelos conselheiros de direitos devem iniciar com o diagnóstico local, “[...] para, na sequência, analisar as informações coletadas, elaborar as propostas e posteriormente avalia-las” (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 89). A coleta constante de dados atinentes à violação de direitos é o principal mecanismo utilizado pelos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e demais pessoas engajadas em garantir os direitos fundamentais da infância e adolescência (SOUZA, 2015).

Sendo assim, é através da municipalização do atendimento que será apurada a realidade local e desenvolvidas estratégias de enfrentamento à violação

de direitos. Com diagnóstico adequado e estruturado dos problemas enfrentados na localidade poderá ser desenvolvida uma política de prevenção e combate ao desrespeito à proteção especial das crianças e adolescentes.

A articulação do Sistema de Garantia de Direitos atrelado aos princípios do melhor interesse da criança, da descentralização político-administrativa, da participação popular, a municipalização do atendimento e a proteção integral admitiram a criação de órgãos que buscam garantir o exercício dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. O Conselho de Direitos das Crianças e dos Adolescentes destaca-se por ser o responsável em discutir, elaborar, deliberar e controlar as políticas públicas para a infância e adolescência, estando no poder local a principal ferramenta para diagnosticar as necessidades e serem desenvolvidas ações saneadoras dos problemas.

Os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes têm autonomia para desenvolverem as políticas públicas necessárias para a comunidade infantoadolescente, estando apenas adstritos às normas. Diante do empoderamento local, os conselheiros precisam do auxílio da sociedade para, através do diagnóstico local, planejar as ações e programas indispensáveis para garantir os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes (CUSTÓDIO, 2009).

Os órgãos colegiados têm autonomia para implementar políticas públicas e controlar as ações do Poder Público em seus respectivos entes federativos, não havendo interferência da União nos Estados e municípios e nem os Estados nos municípios, havendo apenas uma complementação de ações e um trabalho integrado que busca a operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos.

Na perspectiva do empoderamento local, a constante coleta de dados para a realização de diagnósticos dos problemas da comunidade, em conjunto com o trabalho articulado das demais entidades e pessoas engajadas para a operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos, tem sido o melhor instrumento dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018).

É necessário que se utilize das ferramentas de participação e articulação entre os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos para que se obtenha, com êxito, o reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes, através da divulgação e esclarecimentos à sociedade, como forma de prevenção, e sejam



desenvolvidas adequadas políticas públicas para que as violações de direitos sejam exterminadas do cotidiano infantoadolescente.

Com a participação da população e o trabalho em rede dos variados segmentos da sociedade, as políticas públicas começam a ser desenvolvidas para solucionarem os problemas locais, como consequência da descentralização político-administrativa (SOUZA, 2016).

Neste contexto, a criação e o bom funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes resultam no desenvolvimento de políticas públicas necessárias para a promoção dos direitos da infância e adolescência.

O trabalho articulado em rede entre entidades governamentais e não governamentais aliada à articulação intersetorial com o demais conselhos gestores visam ao melhor resultado no cumprimento dos pressupostos da teoria da proteção integral. As pessoas em desenvolvimento necessitam do trabalho articulado da saúde, habitação, educação e demais setores da sociedade para que sejam melhor desempenhados os fundamentos para a proteção absoluta.

### 3.3 O CONSELHO DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL COM OS DEMAIS CONSELHOS GESTORES NA PROTEÇÃO AOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

A primazia irrestrita dos interesses das crianças e adolescentes significa dizer que não devem haver condições ou limites que privem a infância e adolescência de ter garantido “[...] o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária [...]”, bem como de serem protegidos de qualquer tipo de preconceito, agressão, negligência e exploração (BRASIL, 1988)<sup>78</sup>.

Vale dizer que, a criança e adolescente tem, por determinação constitucional, absoluta prioridade em ter garantido os seus interesses, ocupando posição privilegiada no atendimento de suas necessidades. Não se trata de benevolência, mas dever da família, Estado e sociedade em garantir o exercício dos

---

<sup>78</sup> Por determinação do artigo 227, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

direitos fundamentais por todas as crianças e adolescentes, privando-os de qualquer tipo de violência, crueldade ou omissão.

“Portanto, o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente determina, pela análise gramatical de seus termos, a primazia incondicional dos interesses e direitos relativos à infância e à juventude” (SILVEIRA; VERONESE, 2015, p. 116).

Para garantir esta proteção especial, primazia no atendimento, preferência no desenvolvimento e execução de políticas públicas, recursos públicos com destinação privilegiada e demais demandas necessárias para garantir o desenvolvimento digno de crianças e adolescentes, foram criados alguns órgãos governamentais e não governamentais, que dentre eles está o Conselho de Direitos das Crianças e Adolescentes, responsáveis pelo desenvolvimento e controle das políticas públicas, e os Conselhos Tutelares, que possuem a função primordial de zelar pelos direitos fundamentais da infância e da adolescência.

O Conselho de Direitos das Crianças e Adolescentes, como já visto anteriormente, deve funcionar nas três esferas de governo, cada qual com independência e autonomia, mas que não retira a responsabilidade de todos trabalharem em conjunto para um só fim: a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

No entanto, trabalhar apenas com o órgão específico para a temática não é o suficiente, eis que a necessidade infantoadolescente desenvolve-se em todos os setores da sociedade, seja na saúde, assistência social, educação, habitação, cultura, meio ambiente, esporte, trabalho e emprego, dentre outros, ensejando, com isso, um trabalho articulado com os demais conselhos gestores na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Diante do princípio da prioridade absoluta, o direito da criança e do adolescente marca um diferencial com relação a outros conselhos gestores, visto que devem ser priorizadas as políticas em todos os setores, culminando para uma responsabilidade intersetorial (LEME; VERONESE, 2017. MORAES, 1999), ou seja, a criança e o adolescente deve ter prioridade na saúde, educação, segurança pública, habitação, enfim, em todos os setores a proteção integral deve ser garantida (MORAES, 1999).

A intersectorialidade pode ser definida como um método de atuação articulada, a fim de evitar a fragmentação das políticas públicas o que pode ocorrer de três maneiras diferentes:

1 -aproximação entre setores: com troca de informações, conhecimento básico ou aprofundado sobre o que cada setor vem desenvolvendo; 2 - ação articulada: quando há uma efetiva ação conjunta entre os setores; 3 - ação articulada contínua: quando a ação intersectorial, além de efetiva, mantém-se por um tempo maior do que o necessário para a solução de uma única demanda (GAEDTKE, 2011, p. 55).

Fragmentar políticas públicas prejudica o monitoramento e a qualidade das ações desenvolvidas (LEME; VERONESE, 2017). As variadas formas que as pessoas organizam-se na sociedade contribui para a formação de ações fragmentadas e pontuais, cada qual disputando a admissão de suas questões em detrimento ao restante da população (LIBERATI; CYRINO, 2003).

A intersectorialidade é uma forma integrada de trabalhar políticas públicas com diversos setores, possibilitando uma constante conversa a respeito dos métodos a serem desenvolvidos em conjunto. Esta união de esforços rompe com a fragmentação de políticas, reconhece a participação popular e aproxima a comunidade, para que juntos construam uma rede de atividades para atingir o bem comum (MARTINS, 2015).

Neste sentido, a intersectorialidade pode funcionar entre os diversos conselhos gestores que de uma forma ou de outra atuem na promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Agora, quando a ação envolve os entes federativos do mesmo conselho gestor, chama-se de intrasetorial, ou seja, o CONANDA e os Conselhos Estaduais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes atuam um com outro ou junto com a municipalidade, não para interferir em suas autonomias, mas para trabalhar em conjunto para o melhor à criança e ao adolescente.

Há ainda a chamada suprasetorialidade, onde atuam o Ministério Público, Corregedoria e Defensoria Pública com o objetivo de fiscalizar as atuações dos órgãos (GAEDTKE, 2011).

As três formas de trabalhar em conjunto definidas acima podem ser demonstradas através do quadro a seguir:

Quadro 2 – Intersetorialidade

	<b>Intersetorial</b>	<b>Intrasetorial</b>	<b>Suprasetorial</b>
<b>Definição</b>	Trabalho articulado entre os diversos conselhos gestores.	Trabalho em conjunto com os entes federativos do mesmo conselho gestor.	Objetiva a fiscalização.
<b>Órgão</b>	Conselhos gestores do município, como por exemplo: Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Educação.	CONANDA, Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.	Ministério Público, Corregedoria e Defensoria Pública.

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir das definições dispostas por GAEDTKE, 2011.

A intersetorialidade tem como características: 1) a integralidade no atendimento; 2) a facilidade de verificar os pontos comuns das ações; 3) redução de gastos; 4) assertividade das metas; 5) efetividade das políticas públicas; 6) capacidade de identificar o território e as necessidades locais (MARTINS, 2015).

Com o princípio da descentralização político-administrativa possibilitou-se a municipalização no atendimento e consequentemente diagnósticos mais precisos das necessidades locais, as quais poderão ser sanadas com um trabalho em rede de todos os órgãos e pessoas que possam desenvolver políticas públicas adequadas para a insuficiência apresentada.

Quando se trabalha em conjunto, envolvendo diversos setores, a assertividade da atividade desenvolvida é maior, porque cada órgão contribui com o conhecimento de sua especificidade e juntos podem desenvolver ações que aproveitem a todos, economizando tempo e dinheiro público.

A ação direcionada à infância e adolescência não pode ser fragmentada, mas trabalhada em conjunto para atender os direitos em sua plenitude. Como cada setor deve ter o seu próprio órgão, as ações devem concentrar seus esforços para que juntos desenvolvam um trabalho articulado. A prioridade absoluta caminha por todos os setores, que em um trabalho articulado absorvem as necessidades para desenvolverem ações que promovam o melhor para a criança e o adolescente.

O Conselho de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, diferentemente dos demais conselhos gestores, trabalham em conjunto com todos que estejam envolvidos com a infância e adolescência, distanciando-se da fragmentação de políticas e priorizando a proteção integral (LEME; VERONESE, 2017).

Esta sincronia de ações com todos os setores que estejam envolvidos com os direitos das crianças e dos adolescentes não é tarefa fácil, sendo o ponto central de ação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Para que a intersetorialidade esteja presente no desenvolvimento de políticas públicas é preciso que haja uma harmonia entre os setores, envolvendo-os em um trabalho articulado e participativo.

As ações que envolvem a política especial para crianças e adolescentes devem ser implementadas de forma a garantir a transversalidade e intersetorialidade, de maneira que sejam articuladas com a saúde, educação, assistência social e demais setores que envolvem as necessidades da população (TAVARES, 2018a).

Desta forma, é atribuição dos conselheiros definir as ferramentas para controlar e avaliar as ações destinadas à criança e ao adolescente em todos os setores, garantindo que não sejam desvirtuados os pressupostos da proteção integral. Por isso, os conselheiros de direitos devem muito mais do que analisar, diagnosticar, deliberar e exigir, devem controlar, instituir, participar, unir, alterar decisões e construir uma sociedade mais fraterna e solidária.

Mais que analisar planilhas de gastos, devem instituir o controle social das contas públicas, incluindo as receitas e despesas. Mais que exigir relatórios, devem estabelecer compromissos públicos com a qualidade dos serviços. Mais que apresentar reivindicações, devem alterar o processo decisório, fazendo do diagnóstico de necessidades o fundamento e do embate argumentativo o direcionamento das políticas públicas (MORAES, 1999, p. 122).

Neste entendimento, é atribuição do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, dentre outras, monitorar e desenvolver ações voltadas à infância e adolescência que envolvam todos os setores, em um trabalho articulado e intersetorial, objetivando diagnosticar as necessidades locais e estabelecer planos que atendam as crianças e os adolescentes (SOUZA, 2016), seguindo os pressupostos da proteção integral.

As dificuldades para que ocorra a intersetorialidade devem ser enfrentadas para que o trabalho articulado entre os diversos conselhos gestores seja

atuante e possibilite o desenvolvimento de políticas públicas adequadas às necessidades locais, envolvendo um esforço mútuo no diagnóstico do problema a ser dirimido com a sua consequente resposta saneadora à sociedade.

A inexistência de representantes de alguns órgãos colegiados dificulta o trabalho em conjunto entre setores, assim como a ausência de conselheiros às reuniões, a falta de vontade de exercer as suas atribuições (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018), a vinculação do representante da sociedade civil com o administrador público municipal e o desconhecimento legal são problemas enfrentados para que os programas sociais sejam deliberados nos espaços democráticos e executados pelo Poder Público.

Nesta perspectiva de intersetorialidade, alguns setores mostram-se prejudicados para o desenvolvimento de ações em conjunto, tendo em vista a baixa representatividade nas áreas respectivas:

Os conselheiros que representam o poder público são provenientes, em sua maioria, de 3 áreas: educação, assistência social e saúde. Os Conselhos da amostra contam, respectivamente, com 97%, 93% e 88% de representantes destas áreas. A quarta área mais citada é Planejamento / Administração, com 36%, seguida por Fazenda / Finanças (34%). Causa espécie a baixa representatividade das áreas de Esporte e Cultura, sabidamente influentes e importantes na vida de crianças e jovens – ambas têm participação correspondente a apenas 22% dos Conselhos. Outro dado relevante é a pouca representação de segmentos como Habitação, Trabalho, Assuntos Jurídicos / Direitos Humanos / Cidadania, Desenvolvimento Econômico / Agricultura / Turismo, os quais poderiam oferecer visões diversificadas ao Conselho e ajudar na formulação de propostas de ação mais abrangentes e integradas. A análise regional revela certa homogeneidade entre as regiões (CEATS, FIA, 2007, p. 41).

As diferenças existentes entre os conselhos gestores no que tange à estrutura, recursos financeiros, composição, concepção a respeito da participação popular, entre outros elementos, dificulta a ocorrência da intersetorialidade, precisando, com isso, de maior empenho da sociedade e do Estado para superar os obstáculos e conseguir um trabalho articulado e eficaz.

As diferentes concepções dos conselhos gestores vão desde o entendimento a respeito da democracia, sociedade civil e Estado e atingem a questão da paridade formal que não é suficiente para equilibrar forças da sociedade civil com o Estado. A facilidade que possuem os representantes do Poder Público no acesso às informações, no domínio econômico e armazenamento de dados desequilibra a balança, pendendo a força para a vontade política. Outra gritante

característica que diferenciam os representantes das entidades governamentais para a sociedade civil está na disponibilidade de tempo que aqueles usufruem da sua carga horária para participarem das reuniões, o que não ocorre aos profissionais autônomos e trabalhadores de empresas privadas, que nem sempre conseguem desvencilhar-se do seu labor para comparecer aos espaços democráticos. Além das dificuldades apontadas para que a participação às reuniões seja igualitária, bem como culmine para um trabalho em conjunto com outros conselhos gestores, é necessário muito mais do que cumprir a agenda, pois é preciso conhecer a matéria, verificar documentos, discutir com outras entidades a respeito do assunto, investigar e formar sua decisão (MORAES, 1999).

Os pontos de inter-relação entre áreas como saúde, assistência, educação, cultura ou esporte são caracterizados mais como disputa por espaço do que como cooperação mútua. Este padrão tende a se reproduzir entre os conselhos, com baixos níveis de articulação entre conselhos de diferentes áreas, mesmo quando há obrigatoriamente um ponto de contato, como ocorre entre conselhos cuja atribuição é baseada em uma temática (saúde, educação, assistência social) em relação aos que têm atribuição determinada por um público (infância e adolescência, juventude, idoso, negro, mulher). Por outro lado, os conselhos são órgãos representativos, padecendo dos mesmos males atribuídos a outras instituições da democracia, como o distanciamento entre eleitos e eleitores, o uso do cargo para favorecimento pessoal ou a corrupção (GONZÁLEZ, 2012, p. 34-35).

Muitas barreiras devem ser enfrentadas para que os conselhos gestores funcionem regularmente, em um ambiente participativo e implementador de políticas públicas integradas, mas o que não anula a vontade de muitos cumprirem suas atribuições e contribuírem com seu conhecimento técnico para a proposição, planejamento, formação e desenvolvimento de ações para o público infantoadolescente.

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são órgãos propícios a concretizar a intersetorialidade, tendo em vista que são compostos por pessoas ou entidades de variados setores e pela paridade de seus representantes. As conferências e os planos decenais também contribuem para o trabalho articulado, por bem representarem o exercício da democracia participativa (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017).

Sendo assim, a intersetorialidade deve ser ainda mais explorada pelos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, interligando a necessidade de um diagnóstico preciso da violação dos direitos da infância e da

adolescência com a experiência dos variados representantes que atuam como conselheiros, para que políticas públicas sejam implementadas a fim de garantir a prioridade absoluta.

Os administradores públicos devem fomentar formas de ampliar os instrumentos de participação, buscando novas concepções elucidativas dos problemas sociais com a criação de sistemas integrados e intersetoriais, enquanto elementos essenciais para a implementação de políticas públicas (CUSTÓDIO; SILVA, 2015).

A operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos depende da ação articulada dos diversos setores que compõe a sociedade a fim de efetivar os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e os pressupostos da teoria da proteção integral. Para que isso ocorra, é preciso que as políticas sociais garantam na previsão orçamentária o desenvolvimento de ações articuladas que busquem a promoção dos direitos da infância e adolescência (BRASIL, 2014b).

O desenvolvimento da política de atendimento como pressuposto para o cumprimento da prioridade absoluta às crianças e adolescentes deve ser operado de forma a romper a fragmentação das políticas sociais e a falta de vontade política, em uma perspectiva intersetorial de concepções e ações a fim de suprir as necessidades infantoadolescentes.

A construção de um mundo mais solidário e humanitário implica no diálogo entre as pessoas, na troca de experiências e confiança no próximo, favorecendo a libertação e conquista da justiça social (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012). Neste sentido, a intersetorialidade contribui para o exercício da cidadania, na medida que são trabalhadas ações articuladas entre setores em harmonia com as necessidade locais.

A Lei 13.010/14, nomeada “Lei Menino Bernardo”, que estabelece o direito das crianças e dos adolescentes serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, acrescentou ao Estatuto da Criança e do Adolescente o artigo 70-A<sup>79</sup> com o objetivo de definir as diretrizes a

---

<sup>79</sup> “Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações: I - a promoção de campanhas educativas permanentes para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos; II - a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério



serem adotadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de maneira a atuarem em conjunto na implementação de políticas públicas e na execução de ações dedicadas a reprimir o uso de castigo físico ou tratamentos cruéis e expandir maneiras de educar crianças e adolescentes sem o uso da violência (BRASIL, 2014a).

O legislador preocupou-se em definir no ordenamento jurídico o trabalho articulado entre os entes federativos, bem como entre os diversos setores que compõe a sociedade para que sejam desenvolvidas ações e planos de atuação em conjunto com o objetivo de coibir a violência e tratamentos cruéis às crianças e adolescentes. A família, a sociedade e o Estado devem despender às crianças e adolescentes um tratamento especial, de forma a romper com a crueldade e a violência e difundir formas não violentas de educar.

Neste diapasão, os interesses das crianças e dos adolescentes sempre devem estar acima de qualquer outro, implicando a participação popular nos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes a obrigação de ser assegurada às crianças e adolescentes o desenvolvimento de políticas públicas que inibam a violência e as arbitrariedades.

O Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do Município de Criciúma/SC deve seguir os parâmetros da proteção integral e desenvolver políticas públicas em um trabalho articulado e intersetorial com os outros conselhos gestores, de forma a suprir as necessidades do município, conforme o diagnóstico local e cumprir os planos de ação especificados no Plano Decenal.

---

Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; III - a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente; IV - o apoio e o incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos que envolvam violência contra a criança e o adolescente; V - a inclusão, nas políticas públicas, de ações que visem a garantir os direitos da criança e do adolescente, desde a atenção pré-natal, e de atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo; VI - a promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Parágrafo único. As famílias com crianças e adolescentes com deficiência terão prioridade de atendimento nas ações e políticas públicas de prevenção e proteção" (BRASIL, 1990).

#### **4 O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC: UM RETRATO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

A conquista da democracia participativa resultou na inclusão de novos atores na tomada de decisões, ampliando a cidadania e fomentando a participação da população na construção de uma nação desenvolvida. O modelo democrático da participação assegura a implementação de políticas públicas que busquem a satisfação da necessidade local, por meio da oportunidade que é oferecida à sociedade civil em pronunciar-se sobre assuntos atinentes à localidade.

Com a redefinição metodológica assumida no país de garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sob a tríplice responsabilidade do Estado, família e sociedade, na perspectiva da teoria da proteção integral, foi determinada uma política de atendimento à infância e adolescência em um sistema integrado de ações e responsabilidades que busquem o fortalecimento, desenvolvimento e execução de políticas públicas adequadas à realidade local.

Os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes têm como atribuição formular e atualizar periodicamente o diagnóstico da criança e do adolescente e assim deliberar políticas públicas condizentes com a realidade local.

O critério adotado para a escolha do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes de Criciúma/SC foi aleatório, no entanto, enfatiza a autora o privilégio em desenvolver o estudo atinente ao desenvolvimento de políticas públicas para crianças e adolescentes no município de sua naturalidade e residência, bem como no maior município da Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC.

Inicialmente, conhecer-se-á o município escolhido, apresentando-se a sua localização, povos que compõe o município, número de habitantes, número de nascimentos, natimortos e óbito de crianças com menos de 1 ano de idade anualmente registrados no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais de Criciúma, o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), sua densidade demográfica, economia, rendimento, taxa de ocupação de crianças e adolescentes, dentre outros elementos necessários para melhor entender a necessidade local para o desenvolvimento de ações que garantam os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

A seguir, adentrar-se-á na estrutura administrativa, funcionamento, atribuições e composição do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos

Adolescentes de Criciúma/SC, e, para tanto, será apresentada a norma municipal que fundamentou a criação do órgão colegiado e sua respectiva lei regulamentadora e regimento interno.

O estudo do presente trabalho não se restringe apenas à verificação do ordenamento jurídico atinente aos direitos das crianças e adolescentes, bem como trabalhos desenvolvidos por outros pesquisadores da área e pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS/FIA), mas provêm, também, da análise das atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes de Criciúma/SC, a fim de possibilitar o conhecimento dos assuntos deliberados dentro da política de atendimento, o que foi implementado ou, se, somente, foram realizadas reuniões para leitura, coleta de informações e discussões.

O recorte que se faz é analisar a dinâmica dos conselheiros de direitos das crianças e adolescentes de Criciúma, através da leitura das atas, no período compreendido entre 2015 e 2019, a fim de verificar-se o que se tem: informações, discussões e deliberações que possibilitaram a implementação de políticas públicas adequadas à realidade local. A partir do estudo das atas e análise em conjunto com o Plano Municipal Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e os Relatórios das Conferências Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes realizados em Criciúma, durante os últimos cinco anos, verificar-se-á, finalmente, o que os indicadores estão apontando para o município de Criciúma, a fim de possibilitar a classificação das deliberações.

#### 4.1 O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC

O distrito de Cresciúma foi fundado em 06 de janeiro do ano de 1880, com a chegada de 129 imigrantes italianos, constituídos por homens, mulheres e crianças, vindos de Beluno e Treviso, sendo que ulteriormente chegaram os primeiros poloneses, alemães, descendentes de portugueses e negros. Estes colonizadores desenvolveram na agricultura a sua principal atividade econômica (PHILOMENA, 2005). Juntamente com os espanhóis e árabes, aqueles imigrantes formam as sete etnias que hoje constituem a população de Criciúma e que são

anualmente homenageados com o enaltecimento de sua cultura e gastronomia através da Festa das Etnias.

A partir da fundação de Cresciúma em terras que cabiam à Sesmaria Santo Antônio dos Anjos da Laguna, o sul de Santa Catarina formou o município de Araranguá. Cresciúma, elevado à qualidade de município, através da Lei Estadual 1.516, de 04/11/1925, emancipou-se do município de Araranguá, constituindo o município cresciumentense, a partir daí, os territórios de Nova Veneza, Içara (antes distrito de São Sebastião que depois passou a denominar-se Aliatar), Forquilha e Balneário Rincão, os quais conquistaram a sua emancipação apenas em 21/06/1958, 30/12/1961, 26/04/1989 e 03/10/2003, respectivamente. Cresciúma passou a chamar-se Criciúma, pela Lei Estadual n.º 247, de 30-12-1948. Em 10/04/1959 foi criado o distrito de Rio Maina, pela Lei Municipal n.º 264, pertencente ao município de Criciúma, o qual permanece anexado até o momento (IBGE, 2017).

Dia 06/01/2020 o município de Criciúma comemorou 140 anos de sua fundação, sendo inaugurado o Parque Municipal Prefeito Altair Guidi, como uma área de lazer formada por quadras poliesportivas, pistas de ciclovia e caminhada, área infantil, academia, dentre outros atrativos para a sociedade (CRICIÚMA, 2019b).

O município está localizado na região sul do Estado de Santa Catarina e possui a área territorial de 235,063 km<sup>2</sup> (IBGE, 2017), estando a 197 km de distância da capital. É vizinho de diversos municípios que contribuem para o desenvolvimento da região, sendo que constitui a Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC, juntamente com os municípios de Balneário Rincão, Cocal do Sul, Forquilha, Içara, Lauro Muller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga (AMREC, 2015).

A última pesquisa do IBGE divulgada no ano de 2019 aponta Criciúma como a sétima maior cidade de Santa Catarina, com 215.186 habitantes; estando no topo, como a cidade mais populosa do Estado, com 590 mil habitantes, Joinville; e Florianópolis, logo após, com 510 mil habitantes, apesar de que a capital catarinense é a quinta menor capital do Brasil. Por outro lado, o Estado de Santa Catarina é o menos populoso da região sul, e o décimo mais populoso do país, com 7.164.788 habitantes. Os dados do IBGE consideraram os dois últimos censos e a distribuição demográfica nos entes federados (IBGE, 2017).

O Censo Demográfico 2010 do IBGE apresenta dados acerca da população total residente no município pesquisado, por grupo de idades, o que se

pode chegar ao número aproximado de crianças e adolescentes, cuja faixa etária que se alcança para definir os resultados pretendidos para a pesquisa é de zero a 19 anos de idade, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 3 – População total e população entre 0 e 19 anos residentes no município de Criciúma/SC.

População total	População entre 0 e 19 anos	População entre 0 e 19 anos do sexo masculino	População entre 0 e 19 anos do sexo feminino	Percentual referente à população entre 0 e 19 anos de idade
192.308	56.964	29.006	27.958	29,62%

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir de dados divulgados pelo Censo do IBGE (2010).

A densidade demográfica do município de Criciúma é de 815,87 habitantes por quilômetro quadrado, distribuídos em 235,063 km<sup>2</sup> de área territorial (IBGE, 2017). A população urbana, do município de Criciúma, na faixa etária entre 0 e 19 anos é de 56.432, o que representa 99,07% da população infantoadolescente, e a população rural é de 532, representando o percentual de 0,93% (IBGE, 2010), o que reafirma a predominância da população urbana no município, e a consequente preocupação de desenvolvimento de ações e programas para suprir as necessidades das poucas meninas e meninos que vivem na zona rural, que não podem ser esquecidos, bem como diagnosticar as necessidades para crianças e adolescentes que vivem na zona urbana, a fim de possibilitar a implementação de políticas públicas adequadas à localidade.

Todo nascimento que ocorrer no território brasileiro deverá ser levado a registro no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do local de nascimento ou de residência dos pais<sup>80</sup>, estando obrigado a declarar o pai e/ou<sup>81</sup> mãe, ou na falta

<sup>80</sup> Conforme artigo 50, da Lei 6.015/73.

<sup>81</sup> Nem sempre será obrigatória a presença do pai e da mãe na Serventia para registrar o nascimento de seu filho, eis que, quando os pais são casados entre si a paternidade é presumida e poderá apenas um dos genitores declarar o nascimento da criança, assim como, no caso de Santa Catarina, por previsão nas normas de serviço do Estado, quando comprovada a união estável, conforme previsto no artigo 547: “O registro do filho dependerá do comparecimento de ambos os pais na serventia, pessoalmente ou por intermédio de procurador com poderes específicos. § 1º Se os pais forem casados entre si ou conviverem em união estável, poderá somente um deles comparecer no ato de registro, desde que apresente: I - certidão de casamento; II - certidão de conversão de união

ou impedimento destes as pessoas indicadas na ordem do artigo 52, da Lei 6.015/73 - Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1973). A fim de serem constatados e controlados os nascimentos no território nacional, assim como sejam desenvolvidas políticas públicas correspondentes à quantidade de crianças nascidas vivas, com o nascimento deve ser emitida a Declaração de Nascido Vivo – DNV que conterá um número de identificação nacionalmente unificado, gerado exclusivamente pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2012a).

O registro de nascimento é obrigatório e gratuito, sendo o documento competente para a formação do cidadão, pois é através deste registro público que a pessoa nascida viva receberá um nome, composto de prenome - de livre escolha dos genitores, desde que adotada a escrita nacional e não exponha ao ridículo seus portadores - bem como de matronímico e/ou patronímico. A certidão de nascimento possibilita a realização dos demais documentos pessoais, tais como: carteira de identidade, cadastro de pessoa física, carteira nacional de habilitação, carteira de trabalho, passaporte e título de eleitor. E, somente com o registro de nascimento a criança poderá ser matriculada na escola, o adolescente poderá frequentar instituição de ensino superior, o adulto poderá trabalhar com carteira anotada, assim como poderá casar, e, com a morte, ser registrado o óbito.

Como visto, o registro de nascimento é indispensável para o exercício da cidadania, devendo o Estado, família e sociedade estarem atentos para que todas as crianças tenham este direito garantido, alertando-se para as crianças nascidas na zona rural, localidade propícia para que partos ocorram sem assistência médico-hospitalar e, portanto, sem o preenchimento da Declaração de Nascido Vivo – DNV.

Os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais devem comunicar os registros de nascimento lavrados ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), através do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC); à Secretaria de Saúde; à Vara da Infância e Juventude, quando houver portaria do foro competente; à Central de Informações do Registro Civil (CRC) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir das informações prestadas são

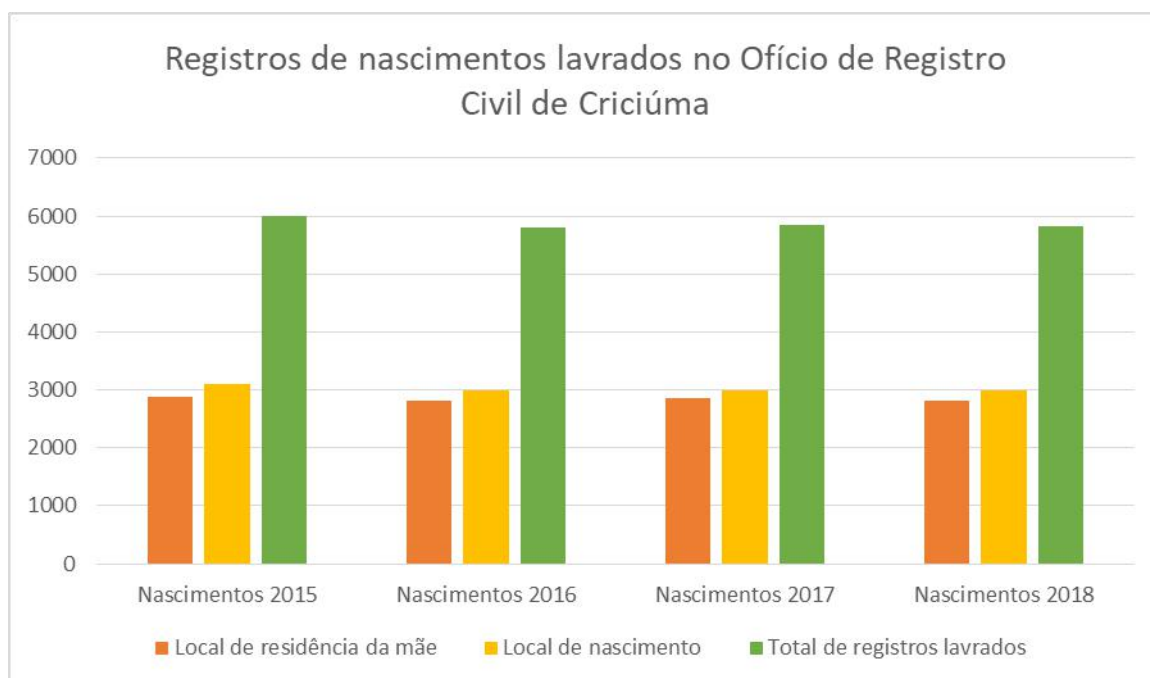
---

estável em casamento; III - escritura pública de união estável; ou IV - sentença em que foi reconhecida a união estável. § 2º Se os pais não forem casados entre si ou não houver prova da união estável, ainda assim poderá somente um deles comparecer ao ato de registro, desde que apresente declaração de reconhecimento de paternidade ou anuência da mãe, por instrumento público ou particular com firma reconhecida por autenticidade. § 3º O registrador deverá arquivar cópias dos documentos apresentados" (SANTA CATARINA, 2013).

elaboradas estatísticas, diagnosticada a necessidade local e desenvolvidas políticas públicas que satisfaçam a demanda.

As estatísticas desenvolvidas pelo IBGE, a partir das informações prestadas pelo Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais de Criciúma/SC, nos anos de 2015 a 2018, demonstram que no ano de 2015 foram registradas 5.991 crianças; em 2016 foram registradas 5.794; em 2017 foram registradas 5.844; e, em 2018 foram registradas 5.816 crianças. Diante disso, aproximadamente 6.000 crianças são anualmente registradas em Criciúma e, assim, a necessidade em receber estas crianças deve ser discutida e deliberadas políticas públicas para que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sejam garantidos.

Gráfico 3 – Registros de nascimentos lavrados em Criciúma



Fonte: IBGE, 2019.

Outrossim, o registro de óbito também é obrigatório, gratuito e controlado pelo Ministério da Saúde por um documento denominado Declaração de Óbito (DO), sequencialmente numerado e distribuído pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, para ser emitido pelo médico que atestar a morte da pessoa natural. Com base neste documento é registrado o óbito no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do local de residência do *de cujus* ou do lugar do falecimento, bem como são diagnosticados os problemas de saúde da população e desenvolvidas



estatísticas de mortalidade para que políticas públicas sejam implementadas para aumentar a expectativa de vida da população.

Vale ainda dizer que, quando a morte ocorre antes do nascimento, ou seja, o feto, após ser separado do corpo materno não apresente qualquer evidência de vida, tais como: ar nos pulmões e batimento cardíaco, denomina-se óbito fetal ou natimorto. E nos casos de crianças que nascem com vida, mas falecem antes de completarem um ano, o Oficial de Registro Civil verificará se houve registro de nascimento, em não havendo, previamente registrará o nascimento e logo após o óbito, em atos distintos.

Em Criciúma, através das informações prestadas pelo Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram registrados em 2015, 14 natimortos e o óbito de 24 crianças com menos de 1 ano de idade; em 2016, 17 natimortos e o óbito de 19 crianças com menos de 1 ano de idade; em 2017, 20 natimortos e o óbito de 23 crianças com menos de 1 ano de idade; e, em 2018, 12 natimortos e o óbito de 27 crianças com menos de 1 ano de idade, conforme demonstra gráfico 4 abaixo. Estes números representam a violação a todos os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, eis que o direito à vida precede a todos os outros, sendo essencial e indispensável para o exercício dos subsequentes, conforme já apresentado no tópico 1.3.1 do primeiro capítulo deste trabalho. Podem representar, ainda, a precária condição social e econômica que vive a população, refletindo na saúde pública e ocasionando a morte precoce. Por isso, devem ser diagnosticadas as causas da mortalidade infantil na localidade, a fim de que seja reduzido o número de morte de crianças e adolescentes.

Gráfico 4 – Registros de óbitos fetais e de crianças menores de 1 ano de idade lavrados em Criciúma.



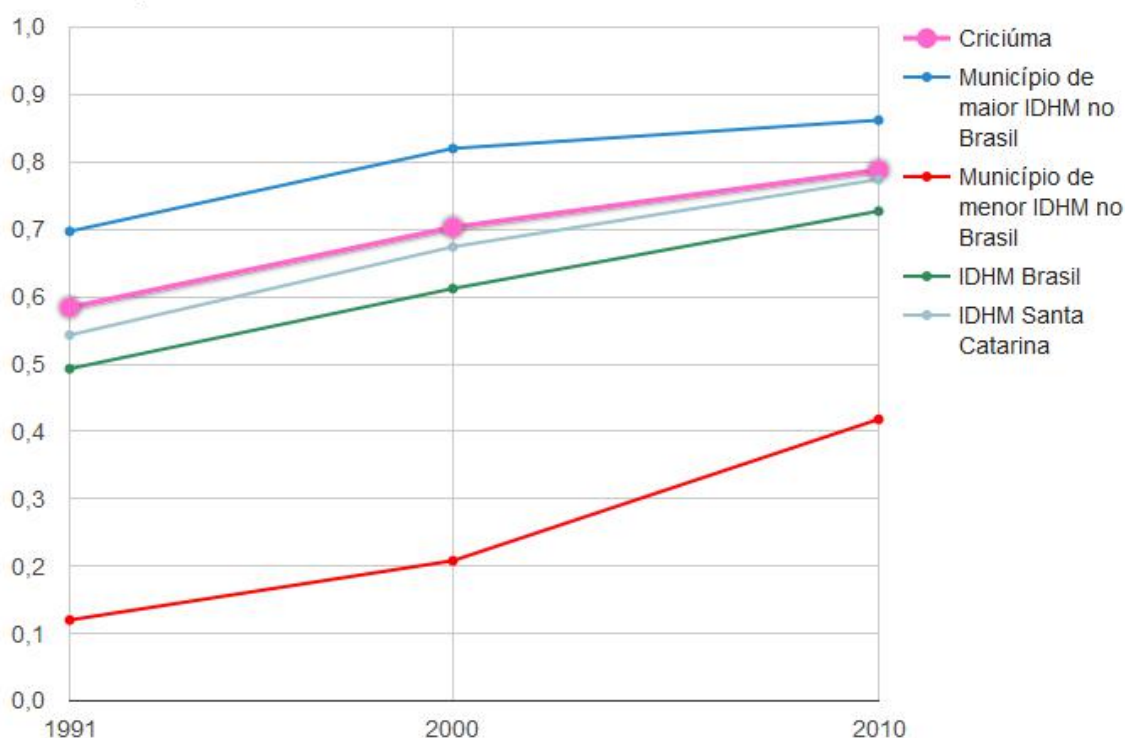
Fonte: IBGE, 2019.

No município pesquisado, a taxa de mortalidade infantil representa em média 8,71 para mil crianças nascidas vivas, ficando na posição 148 dentre os 295 municípios do estado, bem como localizado em 3406 para os 5570 municípios do

Brasil. Os registros de internações por diarreia são de 0,5 para mil habitantes, estando Criciúma na posição 192 se comparada aos 295 municípios do estado, e em 3330 dentre os municípios brasileiros (IBGE, 2017).

O município de Criciúma obteve 0,788 de Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), em 2010, considerado alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, por estar entre 0,700 e 0,799, contribuindo para este elevado resultado a longevidade, com índice de 0,846, logo atrás a renda, com índice de 0,786, e por último a educação, com índice de 0,737. No entanto, foi a educação que mais elevou o índice de crescimento desde o ano de 1991, cujo IDHM do município ascendeu de 1991 a 2010, ou seja, elevou o IDHM de 0,584 para 0,788, acarretando 34,93% de crescimento municipal; enquanto o estado cresceu de 0,543 para 0,774, resultando em 42% de crescimento (IBGE, 2010).

Gráfico 5 – Ascensão do IDHM em Criciúma



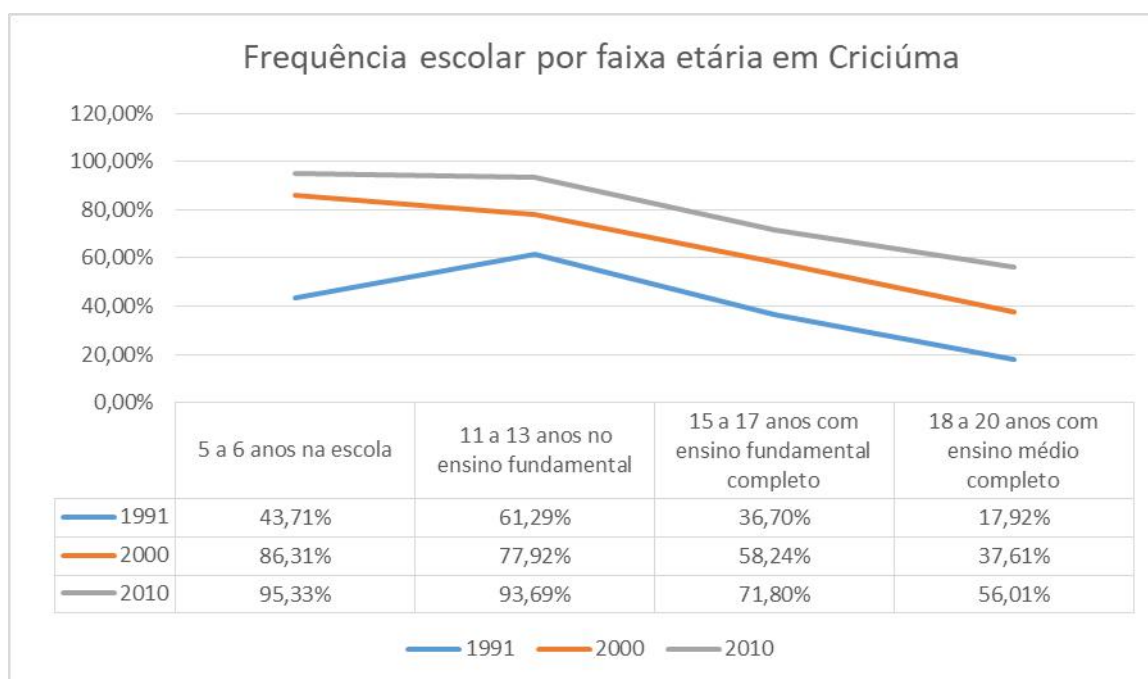
Fonte: IBGE, 2010.

Dentre os 5.565 municípios do Brasil, Criciúma está na posição 76ª relativo ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), ocupando as extremidades no ranking brasileiro: São Caetano do Sul e Melgaço, com 0,862 e 0,418 de IDHM,

respectivamente (IBGE, 2010). Vale dizer que o índice máximo de IDHM é correspondente a um e como Criciúma apresenta o índice de 0,788 está entre os municípios que ocupa posição privilegiada no desenvolvimento humano.

A taxa de escolarização, em Criciúma, na faixa etária de 6 a 14 anos de idade é de 98,5%, em 2010, sendo que as matrículas no ensino fundamental, em 2018, totalizaram 24.431, para 85 escolas de ensino fundamental existentes no município, e no ensino médio perfizeram 7.727 matrículas (IBGE, 2017).

Gráfico 6 – Frequência escolar por faixa etária em Criciúma nos anos de 1991, 2000 e 2010.



Fonte: IBGE, 2010.

Denota-se com o gráfico acima que a frequência escolar diminui à medida que eleva a faixa etária, mas houve uma evolução crescente de crianças e adolescentes na escola de 1991 a 2010, contribuindo para a ascensão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) no município.

O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* no município, em 2017, alcançou o valor de R\$33.811,63. Os trabalhadores formais de Criciúma perceberam, em 2017, a média salarial de 2,6 salários mínimos, ocupando a posição 25 dos 295 municípios do estado, bem como a posição 421 dos 5570 municípios do país. A taxa de ocupação populacional acusou 36,5% com relação à população total do

município, em 2017, ficando em 54 se comparado aos outros municípios do estado, e em 247 se comparado aos municípios do Brasil. Quando considerados os domicílios com renda mensal não superior a meio salário mínimo *per capita* correspondeu, em 2017, a 26,2% da população, ocupando a posição 178 se comparados aos municípios do estado, e na posição 5225 dentre os municípios do país (IBGE, 2017).

O município ficou conhecido como a Capital Brasileira do Carvão, tendo em vista a exploração do carvão de pedra que em muito contribuiu para o desenvolvimento da região. Depois do carvão, começou a ser explorada a cerâmica, que logo foi reconhecida por sua qualidade. Além destas importantes atividades econômicas, a economia do município destaca-se, ainda, pela exploração na confecção, metal-mecânico e plástico (PHILOMENA, 2005). Portanto, a atividade econômica do município desenvolve-se em diversos ramos que contribuem para o desenvolvimento municipal e a elevação do PIB, PIB per capita e o IDHM.

No município há dois Conselhos Tutelares, com atendimento em único local no centro de Criciúma; uma Vara da Infância, Juventude e anexos; a 8ª Promotoria de Justiça; a Delegacia de Proteção à Criança, Adolescente, Mulher e Idoso, localizada no Bairro Comerciário do município; e a Defensoria Pública. Todos estes órgãos atuam em demandas específicas para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes.

Diante do contexto do município de Criciúma apresentado, pretende-se a seguir descrever a estrutura administrativa, constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC, a partir da lei municipal regulamentadora do órgão colegiado, Lei nº 2.514, de 28 de dezembro de 1990 e Regimento Interno, em consonância com as normas atinentes às crianças e adolescentes.

#### 4.2 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC

O Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC foi criado pelo Poder Executivo municipal, através do artigo 174 da Lei

Orgânica <sup>82</sup>, em cumprimento às diretrizes da política de atendimento delineadas no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, foi a Lei nº 2.514, de 28 de dezembro de 1990, que tratou de regulamentar a composição, as atribuições, o processo eleitoral, a estrutura administrativa, enfim, dispor a respeito do regular funcionamento do órgão colegiado e da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (CRICIÚMA, 1990b).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar são órgãos da política de atendimento, segundo o artigo 3º da Lei 2.514/90 (CRICIÚMA, 1990b).

A Lei nº 5.328, de 21 de agosto de 2009, alterou o artigo 5º da Lei 2.514/90, modificando a composição do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes que passou de 16 para 18 membros:

Art. 5º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado pelo art. 174, da Lei Orgânica Municipal de Criciúma, é órgão normativo, consultivo, deliberativo e controlador da política de atendimento à infância e à juventude, vinculado ao Gabinete do Prefeito, e composto de dezoito membros, sendo:

I – nove representantes de órgãos públicos, assim distribuídos:

- a) dois da área de Educação;
- b) um da área da Saúde;
- c) dois da área de Assistência Social;
- d) um da área de Desenvolvimento Econômico;
- e) um do Gabinete do Prefeito, Planejamento e Coordenação Geral;
- f) um da Procuradoria Geral do Município;
- g) um da Fundação Municipal de Esportes.

II – nove representantes de entidades da sociedade civil organizada, diretamente ligados à defesa ou ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, legalmente constituídas, em funcionamento há pelo menos um ano (CRICIÚMA, 2009).

Para a regulamentação da criação do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, além da lei municipal nº 2.514/90, foi homologado pelo prefeito municipal Regimento Interno, através do Decreto SG/nº 1532/17, de 22 de novembro de 2017, publicado no Diário Oficial Eletrônico nº 1878, em 29 de novembro de 2017, vigorando a partir daí o Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, considerando o disposto na lei municipal, no art. 50, IV, da Lei Orgânica Municipal, e

<sup>82</sup> “Art. 174. Fica criado o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, que formulará a política de assistência à criança e ao adolescente. Lei nº 2.514/90 - Política dos Direitos da Criança e do Adolescente; Leis nº 2.691/92 e 2.710/92 - Regulamenta o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente; Lei nº 4.375/02 - Notificação dos Casos de Violência contra Crianças e Adolescentes; Leis nº 4.353/02, 4.655/04 e 4.758/05 - Programa Sentinela” (CRICIÚMA, 1990a).

a aprovação do CMDCA através da Resolução nº 029/2017, de 8 de novembro de 2017 (CRICIÚMA, 2017b).

O Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma dispõe acerca da composição, deveres dos conselheiros, suspensão ou cassação de mandatos, impedimentos, estrutura administrativa, atribuições, funcionamento, Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, planejamento e ações a serem desenvolvidas, participação na elaboração da proposta orçamentária do executivo, Fundo Municipal, defesa judicial das prerrogativas dos Conselhos de Direitos e processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

Os membros representantes de entidades governamentais serão indicados pelo Administrador Público Municipal, em quinze dias após a sua posse, dentre Secretários, Chefes de Departamento ou funcionários públicos graduados, representantes das áreas da educação, esportes, saúde, assistência social e finanças, que atuem direta ou indiretamente com crianças e adolescentes (CRICIÚMA, 2017b), a fim de contribuir para o trabalho intersetorial. O mandato do conselheiro representante do Poder Público é condizente com a permanência em sua função, não podendo ultrapassar quatro anos (CRICIÚMA, 2017b).

A indicação de conselheiros que atuem em diversificados setores qualifica o cumprimento das atribuições do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e a tomada de decisões, eis que auxilia no debate e conhecimento dos diferentes problemas que surgem na localidade. A intersetorialidade deve ser trabalhada em conjunto com outros setores, para que a divisão e individualidade das ações não prejudique a conquista da proteção absoluta, devendo a saúde, a assistência social, o esporte, a educação e demais setores da sociedade trabalharem com esforços mútuos, ampliando o desenvolvimento de ações qualificadas. Este trabalho articulado com os demais conselhos em funcionamento na localidade, a fim de impedir decisões diversas para o mesmo tema, tem previsão no Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, no artigo 17, § 3º<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> “§ 3º. O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente atuará de maneira articulada com os demais Conselhos em funcionamento no Município, garantindo a integração e evitando a tomada de decisões conflitantes” (CRICIÚMA, 2017b).

Os representantes da sociedade civil organizada legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano serão escolhidos, dentre associações que trabalhem diretamente com crianças e adolescentes ou estejam envolvidas na defesa ou atendimento dos direitos da infância e adolescência, de acordo com os artigos 87, inciso V, 90 e 210, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente. O mandato dos conselheiros representantes da sociedade civil organizada são de dois anos, permitida uma recondução. O Poder Público não poderá de qualquer forma influenciar na escolha dos conselheiros representantes da sociedade civil organizada (CRICIÚMA, 2017b).

Para cada titular, seja representante do Poder Público, seja da sociedade civil organizada, será indicado um suplente para substituir aquele em suas ausências ou impedimentos, perfazendo um dos deveres dos conselheiros a assiduidade das reuniões (CRICIÚMA, 2017b).

Os membros do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma para o Biênio 2015-2017 estava composto por nove representantes de entidades governamentais, distribuídos conforme previsto na lei municipal, e nove representantes da sociedade civil organizada, sendo as seguintes entidades não governamentais que faziam parte do órgão colegiado como conselheiros: Associação Beneficente ABADEUS, Multiplicando Talentos – Semiliberdade, Associação Beneficente Nossa Casa, Casa Guido, Desafio Jovem de Criciúma, Centro Educacional Marista, Associação Cidadania em Ação, Bairro da Juventude, Instituto Educação Especial Diomício Freitas. A presidência do CMDCA para o Biênio 2015-2017 estava representada por membro da entidade governamental.

Para o Biênio 2017-2019, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma estava representado por nove membros indicados pelo Prefeito, a fim de compor os membros representantes das entidades governamentais, na forma disposta na lei regulamentadora, bem como por nove membros escolhidos para compor os representantes da sociedade civil organizada, quais sejam: Associação Academia de Futebol Criciúma, Associação dos Militares e Amigos do Nono – AMAN, Associação Sul Catarinense de Karatê, Associação Desportiva Pé na Bola Cabeça na Escola, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais Escola Caminho da Luz – APAE, Associação de Deficientes Físicos de Criciúma – JUDECRI, Associação Feminina de Assistência Social de Criciúma -

AFASC, Sociedade Musical Cruzeiro do Sul, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. A Associação Academia de Futebol Criciúma, tendo como titular: Edevilson Manoel Pereira e como suplente: Claudiomir dos Santos, foi eleito como presidente do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma.

A estrutura administrativa do órgão colegiado é composta pelo Plenário, a Diretoria, e as Comissões. O Plenário é constituído pelos conselheiros e perfaz o órgão soberano do Conselho Municipal de Direitos. As comissões são criadas para desenvolverem estudos e ações em determinados assuntos, submetendo os seus resultados à verificação e decisão do Plenário. E, a administração do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma/SC dar-se-á por uma Diretoria Executiva composta pelo Presidente, Vice-Presidente e Secretário, escolhidos dentre seus membros, para um mandato de dois anos, vedada a recondução, devendo ser observada a alternância<sup>84</sup> entre membros do Poder Público e sociedade civil organizada (CRICIÚMA, 2017b).

A paridade deve ser respeitada não somente na composição dos membros do Conselho Municipal de Direitos, mas também na decisão de quem irá administrar o órgão, eis que a alternância entre entidade governamental e não governamental deve ser respeitada para que o ideal participativo seja alcançado, como já abordado no item 3.2 deste trabalho.

Cabe ao presidente do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, dentre outras atribuições: presidir as sessões e decidir os debates e votos; decidir a respeito de reclamações ou pedidos dos conselheiros; pronunciar o último voto nominal, e no caso de empate, encaminhar a matéria para que sejam ampliados os estudos pelas Comissões; partilhar materiais às Comissões, quando necessário, determinando os integrantes para a elaboração dos estudos; subscrever a correspondência oficial; representar o órgão colegiado em eventos públicos; estabelecer a instauração de sindicância quando envolver irregularidades praticadas por entidades ou seus representantes com o apoio do órgão colegiado; informar demais conselheiros a respeito de assuntos pertinentes ao órgão; e,

---

<sup>84</sup> A alternância da administração do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes entre os membros do Poder Público e das entidades não governamentais está em consonância com a Resolução 105/05 do CONANDA, que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, servindo como recomendação aos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.



participar, em conjunto com os membros da Comissão do Fundo da Infância e da Adolescência no desenvolvimento, debate e aceitação das propostas das leis orçamentárias, juntamente com a Administração Pública municipal e a Câmara de Vereadores, para que sejam contempladas as receitas que viabilizem as deliberações tomadas pelo órgão colegiado, possibilitando a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes (CRICIÚMA, 2017b).

A organização da estrutura administrativa do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes classificada em Presidência, Vice-Presidência e Secretaria, bem como em Plenário, Comissões e, ocasionalmente, Conselho de Administração do FIA, contribui para ordenar e partilhar igualitariamente as funções entre os membros do órgão colegiado (TAVARES, 2018c).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma é o órgão responsável em deliberar acerca da política de atendimento à infância e adolescência, controlar as ações do Administrador Público Municipal no sentido de verificar a execução das políticas públicas deliberadas, bem como zelar pela prioridade absoluta às crianças e adolescentes, tendo ainda as seguintes atribuições:

I – elaborar a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos Art. 87 e 88 da Lei nº 8.069/90; II – avaliar e zelar pela efetiva aplicação da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; III – promover, nos moldes do disposto no art.86, da Lei nº 8.069/90, a necessária articulação entre os órgãos públicos municipais e estaduais com atuação direta ou indireta junto à população infanto-juvenil e as entidades não governamentais que executem ou se proponham a executar programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, elaborando uma verdadeira “rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente” que torne efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei Municipal nº 2.514/1990, Lei nº 8.069/90 e Constituição Federal; IV – promover o reordenamento institucional de modo a otimizar a estrutura de atendimento à criança e ao adolescente no município, propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas que compõem a mencionada “rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente”; V – promover e apoiar a realização de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos; VI – acompanhar a elaboração e a execução das propostas de leis orçamentárias do Município (Plano Orçamentário Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente e zelando para o efetivo respeito ao princípio legal e constitucional da prioridade absoluta à criança e ao

adolescente, nos moldes do previsto nos arts.227, caput, da Constituição Federal e arts.4º, caput e par. único, alíneas “c” e “d”, da Lei nº 8.069/90; VIII – fixar os critérios para gerenciamento do fundo de que trata o Art. 15, da Lei Municipal nº 2514/1990 e art.88, inciso IV, da Lei nº 8.069/90, em respeito às disposições das Leis Federais nºs Lei nº 4.320/64, 8.429/92 e da Lei Complementar nº 101/00; VIII – promover o registro e a avaliação periódica das condições de funcionamento das entidades ligadas ao atendimento e a defesa dos direitos da criança e do adolescente; IX – Inspeccionar, em caráter extraordinário, organismos governamentais e instituições não governamentais, quando deliberada em plenário a necessidade de verificação da adequação do atendimento à criança e ao adolescente; X– Encaminhar e acompanhar junto aos órgãos competentes denúncias de todas as formas de negligência, discriminação, exclusão, exploração, omissão e qualquer tipo de violência contra criança e adolescente para execução das medidas necessárias; XI – conduzir o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar (CRICIÚMA, 2017b)<sup>85</sup>.

O Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes é o espaço ideal para que sejam desenvolvidas políticas públicas condizentes com a realidade local. As atribuições dos órgãos colegiados municipais enaltecem o poder local à medida que oferecem melhores oportunidades para conhecer o problema da comunidade, implementar políticas públicas e exercitar a democracia participativa (SOUZA, 2015). As atribuições do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma regulamentadas no regimento interno do órgão municipal fortalecem a democracia participativa e priorizam o respeito ao princípio da prioridade absoluta.

O Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes possui instalações próprias, disponibilizada pelo Administrador Público Municipal, à Rua Domênico Sônego, nº 542, Bairro Santa Bárbara, espaço dentro do Paço Municipal Marcos Rovaris. As reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma realizar-se-ão nas segundas quartas-feiras de cada mês, iniciando às 08:30 horas, em lugares dissociados, garantida a alternância de ferramentas do Poder Público e da sociedade civil organizada. As reuniões extraordinárias acontecerão sempre que houver necessidade, de acordo com as disposições regimentais. O quórum mínimo para a instalação das sessões são de dez membros, sendo que as decisões serão válidas pela maioria simples dos presentes (CRICIÚMA, 2017b).

---

<sup>85</sup> Artigo 17 do Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma/SC.

A Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um espaço de avaliação e planejamento das políticas públicas, tendo como objetivo recolher subsídios para aprimorar o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. A conclusão encontrada na Conferência embasará a atividade do órgão colegiado no próximo período, através de um planejamento de ajustes e desenvolvimento das ações nela deliberadas, de modo prioritário (CRICIÚMA, 2017b).

De acordo com o Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, as Conferências realizar-se-ão no prazo estipulado pela legislação nacional, portanto a cada três anos, em conformidade com a Resolução 144/11 do Conselho Nacional de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA, 2011).

As Conferências estreitam o debate e conhecimento das necessidades da população infantoadolescente, eis que oportunizam a fala de crianças, adolescentes e diversos atores com reduzida participação na discussão e tomada de decisões em assuntos de seu interesse. São espaços que ampliam a participação popular e conseguem obter precisos resultados das necessidades locais, possibilitando a deliberação de políticas públicas saneadoras dos problemas locais.

As conferências permitem, inclusive, que a criança e o adolescente sejam protagonistas na luta por seus direitos, incluindo-os nos processos de decisão. O espaço da conferência constitui-se num momento de integração dos vários atores que compõem o sistema de garantia de direitos e envolve a participação da sociedade; juntos, aprovam um conjunto de metas e ações, que mais tarde deverão fazer parte da agenda política dos conselhos de direitos (LIMA, 2015. p. 219).

A Conferência Municipal, juntamente com o Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário e entidades que desenvolvam funções em atendimento à criança e ao adolescente, servirá de base para organizar, anualmente, até o dia primeiro de março, o plano de ação a ser implementado durante o ano, objetivando: estabelecer, por ordem decrescente de gravidade, as maiores necessidades atinentes aos serviços públicos e programas de atendimento à infância, adolescência e suas famílias; definir as preferências a serem executadas, através de políticas sociais condizentes com as necessidades apuradas na localidade, bem como garantir que tais ações sejam contempladas nas propostas de leis orçamentárias do município, para ensejar a sua devida execução; demonstrar e

aprovar a agenda de ações, apontando o dia das reuniões ordinárias, dias festivos atinentes à criança e adolescente, dentre outras programações (CRICIÚMA, 2017b).

Com relação à participação na elaboração da proposta orçamentária do Executivo, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma deverá anualmente, até dia 31 de março, apresentar seu plano de ação, especificando os métodos, ações e programas a serem desenvolvidos, preservados e/ou eliminados pelo Poder Executivo municipal, possibilitando a inclusão nas propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, respeitada a prioridade absoluta garantida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na lei estatutária<sup>86</sup>. Havendo omissão do Poder Público em incorporar as deliberações do órgão colegiado às propostas de leis orçamentárias o presidente do órgão colegiado comunicará o ocorrido ao representante do Ministério Público para serem tomadas as medidas necessárias (CRICIÚMA, 2017b).

O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente foi criado pela Lei nº 2.514/90, sendo de competência do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma a sua gerência, segundo determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>87</sup>, sendo que os recursos públicos auferidos serão consumidos exclusivamente no desenvolvimento de ações que prestem atendimento à infância, adolescência e suas famílias (CRICIÚMA, 2017b). Os recursos do Fundo da Infância e Adolescência devem priorizar o diagnóstico, elaboração, apreciação das políticas públicas e qualificação das pessoas que operam o Sistema de Garantia de Direitos (CUSTÓDIO, 2009).

O Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, em seu artigo 52, especifica as ações que não poderão ser custeadas pelos recursos do Fundo Municipal, eis que não servem para garantir os gastos com a execução das políticas públicas, tendo em vista que deve ter previsão orçamentária própria do Poder Público, nem tampouco cobrirão os gastos com manutenção do Conselho Tutelar e do próprio órgão colegiado, porque incumbência das Secretarias e/ou Departamentos que estiverem vinculados, ou com a manutenção das entidades não governamentais envolvidas no atendimento da infância e adolescência (CRICIÚMA, 2017b). Esta previsão regimental atende as

---

<sup>86</sup> Conforme disposto no artigo 227, caput da Constituição Federal e artigo 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d” da Lei nº 8.069/90.

<sup>87</sup> Artigo 88, IV, da Lei 8.069/90.

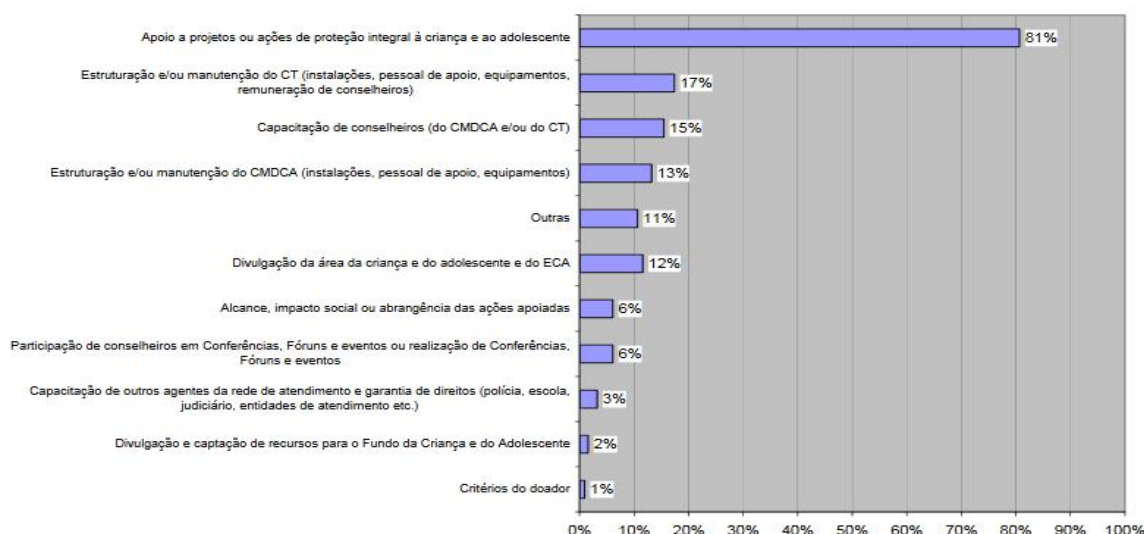
determinações dos artigos 90, *caput* e 134, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O órgão colegiado deverá elaborar, com o auxílio do órgão responsável pelo setor de planejamento, todo ano, até o dia 31 de março, um plano de aplicação para os recursos auferidos pelo Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, a ser incluído, anualmente, na proposta orçamentária de Criciúma, sendo que este plano de aplicação corresponderá ao plano de ação anteriormente aprovado (CRICIÚMA, 2017b).

Portanto, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes deverá elaborar e aprovar, anualmente, um plano de ação para, então, através do plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, incluído na proposta orçamentária municipal, sejam viabilizadas as ações em promoção aos direitos do público infantoadolescente.

O gráfico abaixo demonstra as prioridades apontadas pela população onde os recursos do Fundo da Infância e Adolescência devem ser investidos na Região Sul, vencendo disparado o apoio a projetos ou ações de proteção integral às crianças e adolescentes, apesar de que alguns critérios apontados são equivocados para serem desenvolvidos com recursos do Fundo Municipal, por afrontarem a lei estatutária e o regimento interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, mas a pesquisa demonstra quais as necessidades devem ser trabalhadas com prioridade, seja com recursos do FIA ou do Poder Público, dependendo da ação desenvolvida.

Gráfico 7 - Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo na Região Sul.



Fonte: CEATS, FIA, 2007, p. 98

Delimitadas as ações a serem desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma através do Plano de Ação e a destinação dos recursos dispostos no Plano de Aplicação é dever do Poder Público incorporar os citados planos nas propostas de leis orçamentárias, bem como priorizar a execução do orçamento nas ações voltadas às crianças e adolescentes, sendo que descumprida esta obrigação, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e os legitimados do artigo 210 do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>88</sup>, poderão intentar ação judicial perante a Justiça da Infância e Juventude<sup>89</sup> (CRICIÚMA, 2017b).

Através do estudo das leis municipais de Criciúma e regimento interno, atinentes ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, onde acima foram apresentadas as principais especificações, constatou-se o cumprimento formal das garantias prescritas na Constituição da República Federativa do Brasil, lei estatutária e recomendações do CONANDA, eis que o órgão colegiado foi criado

<sup>88</sup> “Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público; II - a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária. § 1º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei. § 2º Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado poderá assumir a titularidade ativa” (BRASIL, 1990).

<sup>89</sup> Conforme disposto nos artigos 148, inciso IV e 209, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

pelo Poder Público e em pleno funcionamento, buscando o desenvolvimento de ações para garantir os direitos da infância e adolescência.

Analisado o cumprimento formal para o bom funcionamento do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, passa-se agora a analisar as atas do órgão colegiado durante o período que compreende os anos de 2015 e 2019, para ser verificado o que se tem: com que frequência são realizadas as reuniões; o que é lido, discutido, consultado e/ou deliberado dentro da política de atendimento às crianças e adolescentes.

#### 4.3 AS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC

Para fortalecer a pesquisa realizada neste trabalho, analisar-se-á, a seguir, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, realizadas nos anos de 2015 a 2019. Foram solicitadas as atas à Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, situada na Rua Domênico Sônego, n.º 542, Santa Bárbara, Criciúma/SC, fundamentando o pedido no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e nos artigos 10, 11 e 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei Geral de Acesso a Informações Públicas).

Além das atas, foram solicitados: relação dos membros que fizeram parte no período já referido, constando se representa entidade governamental ou não governamental; o Regimento Interno e relatório final das Conferências de Direitos realizadas entre os anos de 2015 e 2019; Diagnóstico da Infância e Adolescência; lei de criação do CMDCA e consequente lei regulamentadora; Regimento Interno e o Plano Decenal de Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes.

A Secretaria Executiva informou que não foi realizado o Diagnóstico da Infância e Adolescência pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma e, por isso, ficaria prejudicado o atendimento a tal solicitação.

As atas e demais documentos solicitados foram enviados eletronicamente, através do e-mail institucional: sec.executiva@hotmail.com, sendo que nem todas as atas puderam ser entregues, tendo em vista que não estão no sistema ou não

puderam ser analisadas e corrigidas pelos conselheiros, ainda. Diante disso, constata-se que pelo menos 19 atas não foram disponibilizadas e em algumas a numeração não é sequencial, deixando dúvida se a numeração está equivocada ou faltam mais atas. Sendo assim, a pesquisa será realizada com as atas disponibilizadas, eis que suficientes para ser verificada a forma em que os conselheiros atuam no município.

Tem-se 62 atas para analisar, constituídas basicamente em reuniões ordinárias, realizadas uma por mês, e extraordinárias. O início das atividades do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma no ano, geralmente, iniciou em fevereiro, com exceção do ano de 2015, que teve a sua primeira reunião em março, e o ano de 2016 que adiantaram os serviços para janeiro, contribuindo melhor para o desenvolvimento de ações em garantia aos direitos das crianças e adolescentes do município.

Gráfico 8 – Reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma nos anos de 2015 e 2019.



Fonte: Elaborada pela autora a partir das atas disponibilizadas pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma no período de 2015 a 2019.

Conforme ilustra o gráfico acima, e de acordo com as atas disponibilizadas pela Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma para a autora, no ano de 2015 foram



realizadas 10 reuniões; em 2016, 7 reuniões; em 2017, 14 reuniões; em 2018, 12 reuniões; e em 2019, 19 reuniões.

As reuniões do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma iniciam com a aprovação da ata anterior, enviada por e-mail para todos os conselheiros de direitos das crianças e dos adolescentes. Logo depois, prossegue-se com a leitura das correspondências, parte-se para os temas desenvolvidos pelas comissões, com a leitura do relatório elaborado pela comissão respectiva, para, então, o resultado ser discutido pelos demais conselheiros e, ao final, decidido pela aprovação ou não da ação sugerida pela comissão. Os demais assuntos colocados em pauta são discutidos e deliberados pelos presentes.

Nos anos analisados através das atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, os conselheiros de direitos dividiram os trabalhos em temas e criaram comissões para desenvolverem os estudos e ações necessários, subordinando os seus resultados à deliberação do plenário.

No ano de 2015, as comissões estavam organizadas em: Comissão 1 – Processo Eleitoral Unificado Conselhos Tutelares de Criciúma; Comissão 2 – Normas e Legislação; e Comissão 3 – FIA.

A Comissão 3 - FIA recebeu alguns projetos que foram analisados pela comissão e elaborados os respectivos relatórios, que ao final trouxeram decisões sugestivas. Estes relatórios foram lidos na reunião, debatidos pelos presentes e o plenário decidiu, motivando a sua decisão.

A Comissão 2 – Normas e Legislação, dentre outros assuntos, relatou na Ata nº 414/15, realizada no dia 14/10/15, alguns pontos a serem observados em relação ao Conselho Tutelar, os quais foram acatados pelo plenário, quais sejam:

- a) Solicitar aos Conselheiros Tutelares o Cronograma de Trabalho semanal, incluindo as folgas fixas dos Conselheiros.
- b) Solicitar aos Conselhos Tutelares Relatório Mensal até o dia cinco (05) de cada mês com os atendimentos prestados no mês anterior com status do atendimento. Bem como cópia das Atas das Reuniões de Colegiado do mês anterior.
- c) Solicitar ao Departamento de Informática uma avaliação dos equipamentos disponíveis no Conselho Tutelar, bem como da internet disponível para verificar a compatibilidade para inserção dos dados no SIPIA/CT/WEB.
- d) Solicitar orçamento ao CEDEPS de formação continuada e assessoria com estudo de caso para o anos de 2016.
- e) Verificar a possibilidade de Capacitação do SIPIA/CT/WEB inicial preferencialmente na semana de 11 a 15 de janeiro de 2016 (CRICIÚMA, 2015a, p. 6).

Os relatórios dos Conselhos Tutelares eram entregues e analisados pelos conselheiros, sendo que nas atas de reunião não constam os elementos dos documentos apresentados, dificultando a pesquisa da autora acerca dos classificadores da infância e da adolescência. E quanto à capacitação dos conselheiros tutelares, foi aprovado pelo plenário do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, de capacitação para os candidatos aos Conselhos Tutelares de Criciúma e indeferida a participação em cursos por conselheiros em final de mandato. Na Ata nº 473/19 constam os trâmites para a organização da capacitação dos conselheiros tutelares, com aplicação de provas que inicialmente teria média 7,0, mas que o plenário do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma aprovou a alteração para 5,0. Estavam inscritas 24 pessoas para a prova aplicada como capacitação aos candidatos aos Conselhos Tutelares de Criciúma, sendo que um faltou e dois não atingiram a média (Atas 473/19 e 475/19) (CRICIÚMA, 2019a).

No ano de 2016 foram criadas novas comissões para compor o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, tais como: Comissão I – Comissão Permanente de Deliberações e Controle das Políticas Públicas, Relações com o Sistema de Garantia de Direitos e Normas e Legislação; Comissão II – Comissão Permanente de Capacitação e Mobilização, Conferência e Processos Eleitorais; Comissão III – Comissão Permanente do Fundo da Infância e da Adolescência – FIA/CMDCA (CRICIÚMA, 2016).

As comissões do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma são organizadas conforme a demanda do trabalho na época, sendo que em 2017 os grupos estavam formados da seguinte forma: Comissão I – Projeto Rede, visita Centro de Atendimento Sócioeducativo Provisório (CASEP), relatórios Conselho Tutelar I e II, mapeamento dos territórios – Conselho Tutelar, denúncia Cidadania em Ação, cadastro entidades; Comissão II – Conferência Municipal; Comissão III – Projetos (CRICIÚMA, 2017a).

A Comissão II enfatizou em reunião a falta de compromisso dos conselheiros que compõe o grupo, eis que de quatro reuniões já realizadas no ano, apenas uma completou o quórum mínimo para instalação da reunião. Foi destacado que os conselheiros são novos e precisam de suporte e capacitação (Ata nº 432/17) (CRICIÚMA, 2017a) para terem conhecimento das normas que regem o Conselho

Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, bem como os direitos que garantem a proteção absoluta da infância e adolescência.

A presidente do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma expôs aos conselheiros a insatisfação com a equipe, “[...] devido ao compromisso legal e a representatividade em algumas atividades, reuniões, visitas e outros que praticamente torna-se dedicação exclusiva, todos conselheiros possuem seus trabalhos, suas atividades [...]”, todos devem colaborar e desempenhar as suas tarefas. Diante desta falta de compromisso dos conselheiros, a presidente relatou que se não melhorar a situação colocará o seu cargo à disposição (Ata n ° 432/17) (CRICIÚMA, 2017a, p. 4). Os conselheiros de direitos desempenham atividade de relevante interesse público, o que não pode ser menosprezado por alguns. As atribuições são imensas e, por isso, os trabalhos são partilhados em grupos, necessitando da atuação de cada um para o desenvolvimento da atividade.

No ano de 2018, as comissões permanentes foram divididas em três, quais sejam: Comissão I – Políticas Básicas; Comissão II – Articulação e Comunicação; e Comissão III – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Ata n ° 449/18) (CRICIÚMA, 2018a). Divididos os trabalhos entre os membros do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, foram rememoradas as atribuições para cada grupo, conforme capacitação que ocorreu em março de 2018, com a tentativa de que os trabalhos sejam desempenhados com mais responsabilidade por cada representante. Em 2019 foram mantidas as mesmas comissões.

A Comissão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente recebe os projetos para análise, faz a divisão entre os integrantes do grupo, profere o parecer e apresenta para os demais conselheiros em reunião e o plenário delibera pela aprovação ou não. Na Ata 470/19 ficou consignada a dificuldade para atingir o quórum nas reuniões da comissão por parte dos conselheiro governamentais, já que as comissões são constituídas por conselheiros representantes da sociedade civil em paridade com representantes do Poder Público, sendo que estes integrantes estavam prejudicando os trabalhos por não contribuírem para o grupo (CRICIÚMA, 2019a).

Dentre as correspondências que são lidas e apreciadas pelos conselheiros nas reuniões e, em alguns casos, são deliberadas ações, enfatiza-se,

exemplificadamente, o ofício que foi encaminhado ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma para conhecimento e apreciado pelos conselheiros em reunião consignada na Ata nº 415/15, sobre um caso de um adolescente que fugiu de casa, talvez para morar com traficantes para trabalhar e sustentar o seu vício, sendo que a mãe procurou o Conselho Tutelar e foi equivocadamente orientada por uma conselheira tutelar. Diante disso, foi deliberado pelos conselheiros o envio de ofício à conselheira responsável pelo ocorrido para esclarecimentos (CRICIÚMA, 2015a). E assim foram recebidos diversos ofícios que relatavam suposto erro funcional de conselheiro tutelar, para providências.

Na Ata nº 473/19 consta ofício encaminhado pelo Conselho Tutelar I, para que fossem tomadas as devidas providências a respeito das situações de violência nas abordagens policiais no Bairro Renascer (CRICIÚMA, 2019a), o que não passou de leitura do Ofício, nada sendo deliberado, já que o mesmo relato foi encaminhado ao Ministério Público e Defensoria Pública.

Na Ata nº 415/15, ainda, consta o parecer dos conselheiros incumbidos de visitar algumas instituições não governamentais a fim de ser analisado se encontravam-se em consonância com as exigências do CMDCA para funcionamento. No Bairro da Juventude o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma aprovou o parecer da comissão pela manutenção da inscrição, eis que visitaram as instalações da instituição e constataram que o Bairro da Juventude atendia, em 2015, “[...] 1500 crianças e adolescentes, possuía uma equipe técnica completa e todos os prontuários de atendimento das famílias informatizados”. Já a Associação Beneficente ABADEUS visitada por outros dois conselheiros teve a solicitação de inscrição do Centro de Educação Infantil da ABADEUS, que fica dentro da instituição e, em 2015, atendia 64 famílias, indeferido, porque “[...] o serviço de educação não se enquadra nas entidades de atendimento estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente [...]”, além do que a ABADEUS é inscrita no CMDCA através de outros serviços (CRICIÚMA, 2015a, p. 6).

Quanto à intersetorialidade, na Ata nº 410/15, realizada em 08/07/15, consta que o representante do Ministério Público estava presente na reunião ordinária e este aduziu a respeito da situação que assumiu a Promotoria em 2013, cujos casos poderiam ser solucionados preventivamente se tivesse um trabalho em rede no município. A partir daí desenvolveu a ideia de articular a rede através de um grupo formado por conselheiros de direitos das crianças e dos adolescentes de

diversas áreas, advindos da secretaria da saúde, educação e assistência social, servidores do Tribunal de Justiça e assistente social do Ministério Público, grupo este que foi sendo ampliado ao passar do tempo. Relatou, ainda, o representante do Ministério Público, na reunião do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, que no ano de 2014 foi realizado um estudo a respeito dos equipamentos existentes na localidade e ficou constatado que haviam bons equipamentos, no entanto, o atendimento era fragmentado. O representante do Ministério Público, na época, apresentou ao representante do Poder Executivo municipal e secretários o Projeto “Casos complexos requerem intervenção compartilhada”, demonstrando a relevância do trabalho articulado para a infância e adolescência de Criciúma. E, assim, foram sendo incluídos novos nomes, técnicos efetivos das secretarias do município para compor o grupo. “Ao final do processo pretende-se criar um protocolo de atendimento que possa vir a ser transformado em política pública”. A assistente social do Ministério Público apresentou o Plano de Trabalho sugerido pelo grupo, o qual ficou de entregar à Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma (CRICIÚMA, 2015a, p. 2).

Dando continuidade ao desenvolvimento de um plano de ação para melhorar o trabalho em rede do município, o grupo sistematizado do Ministério Público apresentou ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma a necessidade de ser elaborado um Plano Decenal da Criança e do Adolescente. Foi explicado aos conselheiros que este plano “[...] é o planejamento de ações estratégicas que devem ser cumpridas. A estrutura básica do plano é uma breve fundamentação teórica, dados da rede e diretrizes do CONANDA que devem ser adequadas à realidade do município.” É função do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma elaborar este Plano Decenal, no entanto, deve ser desenvolvido coletivamente (Ata n° 423/16) (CRICIÚMA, 2016, p. 1-2).

Diante disso, foi deliberado pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma a revisão e atualização do Plano Municipal Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes realizado no ano de 2016, sendo que através da Resolução CMDCA nº 004/2018 foi aprovada a liberação de recurso para assessoria técnica e para revisão e atualização (CRICIÚMA, 2018d).

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são fortalecidos por seu caráter deliberativo, implicando na implementação de políticas públicas que ensejam o melhor interesse da criança e do adolescente (SOUZA, 2016), para tanto é preciso que sejam desenvolvidas estratégias que abarquem as necessidades locais, o que pode estar concentrado em um documento, o Plano Decenal. O Plano Decenal além de conter as ações que devem ser desenvolvidas, contribui para instituir o trabalho em rede.

Com relação ao processo eleitoral dos conselheiros tutelares, estudo desenvolvido pela Comissão 1 – Processo Eleitoral Unificado Conselhos Tutelares de Criciúma, consta na Ata nº 416/15, realizada em 09/12/15, no Auditório da Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC, referente à reunião ordinária do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, a homologação da Resolução CMDCA nº 062/15 que publicizou as deliberações, dentre outras, da manutenção da suspensão da posse de duas candidatas ao cargo de conselheira tutelar do município de Criciúma pelo uso de mídias sociais (CRICIÚMA, 2015a). Em análise ao recurso apresentado por uma das candidatas ao Conselho Tutelar de Criciúma e após a oitiva das testemunhas de defesa da conselheira tutelar, foi deliberado pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma pela realização da posse da candidata, visto que o uso de mídias sociais é a ferramenta do momento, tendo sido um equívoco a sua restrição (Ata nº 417/16) (CRICIÚMA, 2016). Diante do ocorrido, a outra candidata ao Conselho Tutelar de Criciúma solicitou ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma que fossem aplicados os mesmos critérios adotados para a candidata já empossada, e assim foi deliberado em reunião (Ata nº 418/16) (CRICIÚMA, 2016).

Ainda na Ata nº 416/15, referente à reunião realizada pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma constou uma deliberação tomada pelos conselheiros, dentre outras, de grande importância para garantir a proteção especial de adolescentes quando praticado ato infracional. A ideia dos conselheiros de direitos era oferecer uma instalação adequada para atender os adolescentes naquela situação até os encaminhamentos devidos, como um quarto de passagem a ser instalado em duas instituições de acolhimento, mas ao final foi decidido por enviar um Ofício ao Juiz da Vara da Infância e Juventude para ser averiguada a possibilidade de serem os adolescentes, como medida

emergencial, instalados na Casa de Semiliberdade até o desenvolvimento de um serviço específico, o qual, também foi oficiado ao Poder Público para a devida implementação do serviço (CRICIÚMA, 2015a).

Nas reuniões do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma não são somente discutidas ações a serem desenvolvidas para melhor atender a criança e o adolescente, mas também é um espaço propício para receber e serem difundidas boas ideias. Foi apresentada uma proposta ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, por uma convidada, acerca do desenvolvimento de uma plataforma para auxiliar a doação às entidades beneficentes e/ou pessoas carentes. Neste portal constará as necessidades das pessoas ou entidades cadastradas, sendo que o grupo responsável pelo desenvolvimento desta ideia precisará buscar um trabalho em rede para alcançar o maior número de pessoas carentes no município. A ideia foi aprovada pelos conselheiros, assumindo o CMDCA o compromisso de auxiliar na criação do Portal (Ata nº 425/16). Com isso, o Portal, que recebeu o nome de: “Quer Doar?”, começou a ser desenvolvido e serem cadastradas as instituições (Ata nº 426/16, p. 2) (CRICIÚMA, 2016).

A implementação do Programa Família Acolhedora é política pública necessária para o acolhimento temporário de crianças e adolescentes quando seus genitores não possuem condições momentâneas de exercer o poder familiar, nem tampouco existem outros familiares capazes de assumir esta responsabilidade, sob a forma de guarda. Aquela política pública foi implantada em Criciúma, sem êxito, vindo a ser novamente instituída, por força da inclusão, em 2016, dos parágrafos 3º e 4º no artigo 34<sup>90</sup>, bem como do parágrafo 2º<sup>91</sup>, do artigo 260, ambos do Estatuto

---

<sup>90</sup> “Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar. § 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. § 2º Na hipótese do § 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta Lei. § 3º A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção. § 4º Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora” (BRASIL, 1990).

<sup>91</sup> “§ 2º. Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de

da Criança e do Adolescente, além do artigo 227, parágrafo 3º, inciso VI<sup>92</sup>, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas novamente sem sucesso, por ausência de equipe exclusiva.

Ocorrem situações nas quais a criança e o adolescente não podem ou não devem permanecer na companhia dos genitores, e verifica-se que inexistem outros familiares ou, se existissem, estes não possuem condições de assumir a guarda. Assim, com a impossibilidade momentânea de exercício da guarda pelos pais e por outros parentes, o ideal é que sejam buscados recursos sociais nos programas assistenciais, de modo a que a criança seja acolhida por pessoas ou famílias previamente cadastradas e que se responsabilizarão por aquela, por meio de termo próprio de guarda, durante o período que se fizer necessário, até que os pais voltem a ter condições de exercer este múnus (MACIEL, 2018b, p. 307).

Em 2017, foi retomada a discussão pelos conselheiros de direitos acerca da necessidade do serviço, tendo em vista que a Nossa Casa que vinha cobrindo a demanda não estava mais dando conta em acolher todas as crianças e adolescentes naquela situação, sendo assim, foi deliberado a respeito do encaminhamento de ofício ao chefe do Poder Executivo municipal para que fossem tomadas providências no sentido de executar o serviço (Ata n º 434/17) (CRICIÚMA, 2017a).

Na composição dos membros do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, referente ao biênio 2015-2017, o cargo de presidente foi ocupado por entidade governamental, no entanto muitas trocas ocorreram no decorrer deste período, sendo que em 2017, nem chegou a metade do ano para que o cargo ficasse à disposição e fossem trocados por duas vezes os nomes.

Diante disso, um conselheiro, em reunião, chegou a propor que o cargo fosse ocupado por um membro que representasse a sociedade civil organizada ou que fossem antecipadas as eleições marcadas para o final do ano, diante dos prejuízos que causaram esta inconsistente permanência do presidente no cargo. Os conselheiros deliberaram pela eleição e novamente um conselheiro representante do Poder Público assumiu a presidência (Ata nº 439/17) (CRICIÚMA, 2017a).

---

guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade" (BRASIL, 1990).

<sup>92</sup> "VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado" (BRASIL, 1988).



Outrossim, a sociedade civil organizada também possui alguns representantes não comprometidos com o desenvolvimento de ações atinentes às necessidades da população infantoadolescente, eis que também tem suas faltas em reuniões e falta de interesse com a coletividade.

Na ata nº 441/17 ficou consignada a indignação dos conselheiros com as ausências da entidade não governamental, Multiplicando Talentos, sendo colocado em votação a cassação e afastamento da instituição, mas por não ter sido atingida a maioria absoluta de votos, foi oportunizado maior prazo para apresentação de defesa e suspensão das atividades no Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma (CRICIÚMA, 2017a).

O ano de 2018 foi marcado, basicamente, em serem analisados pelos conselheiros, através do estudo realizado pela Comissão Permanente do FMDCA, os projetos apresentados para captação de recursos do Fundo Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, com os devidos ajustes, aprovação ou indeferimento e, visitas para serem verificadas as instalações das entidades que prestam serviços às crianças e adolescentes. Foi debatido, também, a necessidade, na área da saúde, de melhorar os atendimentos de psicologia e fonoaudiologia, sendo que em 2019 foi deliberado pelos conselheiros a respeito de solicitação às Secretarias de Educação e Saúde de parecer sobre os encaminhamentos realizados. Além disso, falta comunicação entre as instituições que prestam o serviço, eis que a Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Criciúma (APAE) e a Associação de Amigos do Autista (AMA) oferecem o mesmo serviço, sem desenvolver um trabalho conjunto e, assim, aprimorar o atendimento no município (Atas 465/19 e 475/19) (CRICIÚMA, 2019a).

No dia 31/07/19, o Secretário Municipal da Assistência Social e Habitação participou da reunião do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma para informar que as contas bancárias do ente público municipal estava passando por uma auditoria e que na conta do Fundo da Infância e Adolescência o valor ultrapassava um milhão, sem contar os projetos aprovados para captação que faria o volume financeiro aumentar ainda mais. “Há a possibilidade de serem questionados pela Receita Federal e até pelos doadores, visto a não utilização deste valor, que desde 2017 não baixa de 700 mil reais”. Como gestor do FIA, o Secretário Municipal demonstrou preocupação por não ser utilizado o dinheiro disponível, o que poderia ser feito através de um Plano de Ação. Diante

disso, o Plenário deliberou que fosse revisto e adequado o Plano de Ação que já foi aprovado (Ata n ° 474/19) (CRICIÚMA, 2019a, p. 2).

Foi apresentado aos conselheiros de direitos das crianças e dos adolescentes de Criciúma o diagnóstico do trabalho infantil no município para apreciação, sendo que ficou constatado que os maiores problemas foram observados nas regiões de maior vulnerabilidade social, destacando-se o Bairro Renascer. Foi debatido o problema e sugerido o desenvolvimento de programas de incentivo aos adolescentes, devendo ser feito edital direcionado àquela região (Ata n ° 475/19) (CRICIÚMA, 2019a).

No que concerne às Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, como espaço público de ampliação da participação da população no desenvolvimento de políticas públicas para a infância e adolescência, foram realizadas em Criciúma duas conferências durante os anos de 2015 a 2019, ocorrendo a primeira em maio de 2015 e a segunda em novembro do ano de 2018.

Conferência é um espaço público em que são discutidas questões comuns para uma coletividade, constituindo-se como um mecanismo social de expressar a realidade local (MADEIRA, 2006), aproximando novos atores da sociedade para contribuírem no desenvolvimento de ações e programas a um determinado público alvo (PAGANINI, 2016).

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes podem desenvolver e monitorar nas conferências um plano de ação estratégico com a participação de outros atores além dos conselheiros de direitos, como entidades e pessoas envolvidas com a promoção de ações para a infância e adolescência (MORAES, 1999), inclusive com a participação de crianças e adolescentes, que podem dispor destes espaços democráticos para expressarem as suas necessidades.

Neste ideal participativo, foi realizada, em 06/05/2015, a X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma, convocada pelo representante do Poder Executivo municipal e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma, tendo como finalidade mobilizar a sociedade a refletir acerca dos princípios da infância e adolescência (CRICIÚMA, 2015b).

O objetivo geral da realização da conferência municipal foi o desenvolvimento do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e

Adolescentes, e os específicos, dentre outros, foi fortalecer a participação de crianças e adolescentes e da sociedade em geral nos espaços democráticos; articular os operadores do Sistema de Garantia de Direitos para participarem do desenvolvimento do Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes em âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal; planejar estratégias para o desenvolvimento da Política e do Plano Decenal; orientar a sociedade acerca da prioridade absoluta e direitos das crianças e dos adolescentes (CRICIÚMA, 2015b).

A comissão permanente do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, composta por seis membros, sendo três representantes de entidades não governamentais e três conselheiros representantes do Poder Público foi a responsável pela organização da conferência, juntamente com a Secretaria Executiva do CMDCA (CRICIÚMA, 2015c).

Conforme a orientação do Conselho Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente o tema da conferência municipal foi “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente” (CRICIÚMA, 2015b, p. 2), sendo desenvolvido através dos eixos:

- I - Promoção dos Direitos de Criança e Adolescentes;
- II - Proteção e Defesa dos Direitos;
- III - Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes;
- IV - Controle Social da Efetivação dos Direitos;
- V - Gestão da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CRICIÚMA, 2015b, p. 2).

A XI Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 26 de novembro de 2018, em Criciúma, na UNESC, foi um fórum que debateu acerca dos direitos da infância e da adolescência e teve por finalidade a mobilização dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos, a sociedade, crianças e adolescentes, no exercício da democracia participativa, para apresentarem propostas ensejadoras da proteção especial de crianças e adolescentes (CRICIÚMA, 2018b).

A XI Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma que teve como tema geral, “Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento das Violências” apresentou os seguintes objetivos específicos:

I – apontar os desafios a serem enfrentados e definir ações para garantir o pleno acesso das crianças e adolescentes às políticas sociais, considerando as diversidades; II – formular propostas para o enfrentamento das diversas formas de violência contra crianças e adolescentes; III – propor ações para a democratização, gestão, fortalecimento e participação de crianças e adolescentes nos espaços de deliberação e controle social das políticas públicas; IV – propor ações para a garantia e a qualificação da participação e do protagonismo de crianças e adolescentes nos diversos espaços: escola, família, comunidade, políticas públicas, sistema de justiça, dentre outros; V – elaborar ações para garantir a promoção da igualdade e valorização da diversidade na proteção integral de crianças e adolescentes; VI – elaborar propostas para a ampliação do orçamento e aperfeiçoamento da gestão dos fundos para a criança e o adolescente (CRICIÚMA, 2018b, p. 1).

Os trabalhos foram organizados em cinco eixos objetivando a avaliação das conquistas e necessidades relacionadas ao tema proposto (CRICIÚMA, 2018b).

No ano de 2016 foi formada uma comissão constituída por diversos operadores do Sistema de Garantia de Direitos e realizada a contratação de uma assessoria técnica para que fosse desenvolvido o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Município de Criciúma, para o decênio 2017-2027, objetivando planejar as políticas públicas conforme as necessidades do público infantoadolescente do município. Diante da dinâmica alteração das necessidades das crianças e dos adolescentes de Criciúma, o documento foi ampliado e revisado nos anos de 2018 e 2019 por uma equipe intersetorial e a assessoria da Doutora Fernanda da Silva Lima (CRICIÚMA, 2019c).

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes é um documento desenvolvido a partir do estudo dos variados setores que constituem a sociedade, objetivando o atendimento das diretrizes que constituem a proteção absoluta da criança e do adolescente através do planejamento estratégico e intersetorial de ações e objetivos específicos que visem o melhor para a infância e adolescência (LIMA, 2015).

A ideia de planejar ações por dez anos se justificou pela necessidade de que as políticas públicas para a infância e adolescência se tornassem políticas de Estado e não de governo, pois estas possuem duração temporal circunscrita a, no máximo, uma gestão. A previsão de metas e objetivos pelo prazo de dez anos permite a consolidação de uma política nacional com ações a serem concretizadas em curto, médio e longo prazo (LIMA, 2015, p. 229).

Sendo assim, a revisão e ampliação do plano decenal elaborado em 2016 perfaz a dinâmica alteração do diagnóstico das necessidades para as crianças e

adolescentes do município, acertando o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma em atualizar as metas e objetivos para melhor atender a infância e a adolescência da comunidade.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes está composto por cinco eixos, sendo os mesmos apresentados na X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma, os quais foram especificados acima, treze diretrizes e cinquenta e cinco objetivos estratégicos, distribuídos entre as diretrizes, as quais orientam para a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes.

Acima foram apresentados os principais assuntos, observados pela autora, que foram discutidos nas reuniões do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma nos anos de 2015 a 2019, sendo que a seguir serão comentados e classificados para concluir o trabalho com o objetivo de demonstrar de que modo o órgão colegiado de Criciúma vem atuando para desenvolver ações e políticas públicas condizentes com a realidade da localidade.

#### 4.4 CLASSIFICAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES ATINENTES À IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DE CRICIÚMA/SC

As reuniões do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma ocorreram, geralmente, nas segundas quartas-feiras de cada mês, conforme previsão regimental, sendo um espaço de leitura de correspondências, debates e discussões das necessidades das entidades não governamentais que oferecem atendimento às crianças e adolescentes, bem como deliberações das ações a serem desenvolvidas sobre o tema em discussão. Os conselheiros dividiram os trabalhos em comissões para um melhor diagnóstico da necessidade e desenvolvimento de ações, para ao final apresentar um relatório conclusivo das percepções assimiladas durante o trabalho, com a decisão sugestiva da comissão para análise em reunião pelos conselheiros, os quais deliberam a respeito do assunto.

A maioria das reuniões baseava-se em leitura de correspondências, análise de projetos, inscrições de instituições não governamentais, verificação das instalações das entidades e deliberação de uma ação a ser desenvolvida.

A atas foram lavradas pela Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, iniciando com o número e ano da ata, classificação da reunião em ordinária ou extraordinária, data, nome dos presentes, pauta, e início dos debates relativos aos assuntos discriminados na pauta. A cada tema discutido, ao final eram deliberadas as ações a serem implementadas, podendo ser visitada a entidade não governamental para verificar o atendimento ao regulamento do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma; deferimento ou não de solicitação de inscrição de entidades; aprovação ou não de projetos para captação de recursos do Fundo da Infância e Adolescência (FIA); deliberação a respeito de qualificação das pessoas que operam o Sistema de Garantia de Direitos, sendo que vários pedidos de conselheiros tutelares para participarem de cursos de qualificação foram indeferidos, tendo em vista estarem os conselheiros tutelares no final do mandato, inviabilizando a pretensão e demonstrando bom discernimento dos conselheiros de direitos pelo dinheiro público, resguardando recursos para outras atividades.

As atas, por serem públicas, devem exprimir a fala dos conselheiros, devendo ter maior presteza em sua elaboração, com a identificação de quem fala e a descrição objetiva de sua participação (COMERLATTO; COLLISELLI, 2012). Constatou-se que as atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma foram bem redigidas, com poucos erros ortográficos ou de digitação, ficando expressado no documento a participação dos conselheiros de direitos, sendo identificados os autores das falas e a tomada de decisão ao final da discussão do respectivo tema.

Quadro 4 – Classificação das falas dos conselheiros de direitos conforme análise das atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma nos anos de 2015 a 2019.

O que se tem	Resultados
Convites, informações	Esclarecimentos
Problematizações	Divisão dos trabalhos em comissões
Solicitações, discussões	Deliberações

Fonte: Elaborada pela autora a partir das atas disponibilizadas pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma no período de 2015 a 2019.

O quadro acima expressa as atividades que constaram nas atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma no período de 2015 a 2019, concentrando as falas dos conselheiros de direitos no recebimento de convites de órgãos públicos e entidades não governamentais de participação em comemorações, inaugurações, palestras ou outros eventos públicos atinentes às crianças e adolescentes; ou quando a decisão resultava de assuntos problemáticos e que demandavam maior estudo e diagnóstico, os conselheiros de direitos eram divididos em comissões, que ao elaborar seu plano de ação e diagnóstico, elaboravam um relatório para apresentação em reunião aos demais conselheiros para deliberação. E, as solicitações realizadas ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, bem como as discussões colocadas em pauta resultavam em deliberações.

Portanto, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma é um órgão deliberativo de ações em promoção aos direitos das crianças e dos adolescentes, cumprindo o seu papel participativo e decisivo no desenvolvimento de ações para as crianças e adolescentes do município, mas ainda precisa ser ampliada a implementação de políticas públicas e controle das ações pelo Poder Público para melhor serem atendidas as necessidades da localidade.

A composição do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, conforme apresentado acima, no item 4.2 deste trabalho, respeita o princípio da paridade, pois composto por nove representantes do Poder Público e nove membros da sociedade civil organizada, equilibrando a discussão de variados assuntos atinentes às crianças e adolescentes e possibilitando a participação popular na deliberação de ações que promovam o exercício dos direitos fundamentais da infância e adolescência do município. Da mesma forma está sendo observada a alternância na presidência do CMDCA para que tanto o Poder Público, quanto a sociedade civil tenham a oportunidade de decidir e desenvolver ações que busquem o melhor à infância e adolescência.

Os desafios para preservar a autonomia e fundamentar as decisões dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes não se restringem apenas ao funcionamento dos órgãos, mas em equilibrar as forças

deliberativas com o respeito ao princípio da paridade, mantendo a igualdade na composição de membros da sociedade civil e do Poder Público, bem como na qualificação de seus membros (SOUZA, 2015).

No quesito paridade quantitativa o desafio foi vencido e alcançada a igualdade numérica entre os representantes do Poder Executivo do município de Criciúma e as entidades não governamentais que trabalham diretamente com crianças e adolescentes ou estejam envolvidas na defesa ou atendimento dos direitos da infância e adolescência. No que concerne à paridade qualitativa falta capacitação para a maioria dos membros, destacando-se a necessidade aos representantes das entidades não governamentais. Os representantes das entidades governamentais devem ser Secretários, Chefes de Departamento ou funcionários públicos graduados, conforme exigência regimental, além de provirem de diversificados setores e terem a máquina pública como auxiliadora para experiências e auxílios técnicos, elementos estes que qualificam os membros do Poder Público. Apesar disso, alguns membros, mesmo os que provêm de cargos públicos não participam das argumentações por desconhecimento do assunto, ou não se fazem presentes nas reuniões por desconhecimento da importância de sua contribuição para o desenvolvimento de políticas públicas para crianças e adolescentes.

Sendo assim, com a leitura das atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma denotou-se a falta de capacitação e compromisso com as crianças e adolescentes, por parte de alguns conselheiros, tendo em vista que nem todos os membros faziam-se presentes, frequentemente, nas reuniões agendadas previamente, tampouco, se presentes, não dialogavam com o grupo ou não exerciam as funções que lhes competiam. É preciso maior empenho das pessoas envolvidas com a promoção de ações que garantam os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes para que a proteção absoluta seja efetivamente alcançada. O trabalho em conjunto tem mais força e não sobrecarrega a ninguém.

Diante disso, necessário é propor a capacitação dos membros do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma a fim de que tenham conhecimento das normas atinentes à criança e adolescente, bem como do regimento interno que dispõe acerca do funcionamento do órgão colegiado, e assim seja reconhecida a relevante conquista da democracia participativa para que



nos espaços democráticos sejam discutidas, deliberadas e controladas políticas públicas para as pessoas em desenvolvimento. A capacitação continuada dos conselheiros de direitos é providência necessária que deve ser tomada, a fim de que os anseios da sociedade sejam desempenhados para o melhor à criança e o adolescente.

O Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma é composto por membros de variados setores tais como: esporte, educação, assistência social, saúde, dentre outros, contribuindo para o trabalho intersetorial. A experiência dos conselheiros favorece a dinâmica do órgão colegiado, que através do diagnóstico local são discutidas ações que promovam a prioridade absoluta de crianças e adolescentes em todos os setores. A intersetorialidade caracteriza um trabalho conjunto entre setores, o que foi observado através da Ata nº 410/15 analisada, onde o representante do Ministério Público explanou os problemas enfrentados no município quando não havia um trabalho articulado em rede no município, contribuindo para a fragmentação de políticas públicas. Com a intervenção do Ministério Público, hoje os membros que compõe o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma integram diversificadas áreas, qualificando o desenvolvimento de ações às crianças e adolescentes da comunidade. O trabalho intersetorial rompe com a fragmentação de políticas públicas, resultando em um trabalho eficaz.

A intersetorialidade compreende o trabalho conjunto e compartilhado de técnicos responsáveis pela implementação de políticas públicas, incluindo a participação por intermédio de grupos focais, a fim de assegurar que cada ação seja desenvolvida respeitando a integralidade da criança e do adolescente (LIMA, 2015). É atribuição do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes desenvolver e monitorar políticas públicas para o público infantoadolescente em um trabalho articulado com as demais áreas (SOUZA, 2016).

Denota-se que a intersetorialidade pode, ainda, ser mais explorada pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma para que efetivas políticas públicas sejam implementadas, como o protocolo de atendimento sugerido pelo grupo de conselheiros de direitos das crianças e dos adolescentes que desenvolveu um trabalho articulado com a inserção de integrantes de diversas áreas para formar o órgão colegiado.

Atualmente, o próprio Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma prevê, na composição dos membros do Poder Público, representantes da área da educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, gabinete do prefeito, planejamento e coordenação geral, procuradoria municipal e esportes (CRICIÚMA, 2017b).

Nos anos de 2018 e 2019, conforme consignado em atas de reuniões realizadas, foi verificada deficiência na área da saúde, para consultas com psicólogos e fonoaudiólogos, chegando a ter fila de espera de 140 pacientes para aquela especialidade (Ata n ° 463/18) (CRICIÚMA, 2018a). Os conselheiros cobraram uma atitude do Poder Público, através da Secretaria da Saúde e da Educação, eis que a prioridade absoluta para crianças e adolescentes deve ser respeitada, o que poderia ser alcançada com o trabalho conjunto para unir esforços a respeito das necessidades apresentadas.

As atribuições do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma regulamentadas no regimento interno do órgão municipal fortalecem a democracia participativa e priorizam o respeito ao princípio da prioridade absoluta. No que concerne ao resultado da análise das atas referente à aplicação do estatuído na lei estatutária e normas municipais regulamentadoras do funcionamento do órgão municipal, observou-se que mais se informa, discute e se delibera a respeito dos assuntos pontuais colocados em pauta por provocação das entidades e órgãos externos ou das solicitações realizadas, e pouco se desenvolve um estudo das necessidades em todo o município para que sejam implementadas ações, programas e políticas públicas a serem executadas pelo Poder Público e controladas pelo órgão colegiado.

É preciso que seja elaborado, frequentemente, o Diagnóstico da Infância e Adolescência no município, para que todas as carências e deficiências no atendimento às crianças e adolescentes e o desrespeito aos princípios e garantias destinados à infância e adolescência sejam de conhecimento do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma para a devida implementação de políticas públicas, a fim de garantir a prioridade absoluta a todas as crianças e adolescentes da localidade.

O Conselho Tutelar de Criciúma constantemente apresenta relatórios e planilhas dos atendimentos prestados mensalmente ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, os quais são analisados

pelos conselheiros de direitos para ser desenvolvido o diagnóstico das áreas com maior deficiência e, assim, serem ampliadas e/ou implementadas políticas públicas (Ata n ° 419/16) (CRICIÚMA, 2016).

Sendo assim, constatou-se que o diagnóstico das necessidades da infância e adolescência no município é realizado através das informações que são encaminhadas ao órgão municipal e, diante disso, são estudadas, discutidas e deliberadas ações e políticas públicas necessárias para sanar a deficiência do Sistema de Garantia de Direitos. A ausência de Diagnóstico Social da Infância realizado pelo órgão municipal, dificulta o conhecimento da real necessidade e dificuldade da localidade, para desenvolver o plano de ação e implementar políticas públicas precisas.

Na maioria dos Conselhos, há lacunas em pontos que deveriam ser constitutivos de seu funcionamento. É muito grave o dado de que apenas 20% dos Conselhos contam com diagnóstico de suas localidades e só 23% produziram um plano de ação documentado. O diagnóstico da situação da população infanto-juvenil no município é imprescindível para uma visão precisa sobre as maiores carências, as necessidades mais prementes de investimento e as iniciativas que estão tendo resultados efetivos no sentido de promover e defender os direitos das crianças e adolescentes. A falta de um panorama sobre a realidade local gera profundas dificuldades na elaboração de planos de ação consistentes. Apenas 12% dos respondentes anotaram a realização de um diagnóstico entre suas prioridades e 15%, a realização do plano de ação. Isso se traduz na assertiva de que estas ferramentas inexistem na grande maioria dos Conselhos e sua obtenção não é considerada prioritária – tendência que pode levar ao agravamento do problema (CEATS, FIA, 2007, p. 84).

Neste contexto, para que o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma exerça, por seus membros, as suas atribuições é fundamental que sejam realizados constantes diagnósticos, mediante coleta de dados, juntamente com as demais entidades que articulam o trabalho em rede do Sistema de Garantia de Direitos, acerca das dificuldades para o cumprimento do princípio da prioridade absoluta e das violações dos direitos fundamentais no município (CUSTÓDIO; SOUZA, 2018).

A realização do processo para a escolha dos conselheiros tutelares é de responsabilidade do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, em conformidade com o artigo 57 do Regimento Interno do CMDCA, em consonância com os ditames do Estatuto da Criança e do

Adolescente<sup>93</sup>. Sendo assim, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e do Adolescentes de Criciúma tem organizado os trabalhos mais complexos em grupos e, dentre eles foi criada a comissão para analisar, acompanhar e monitorar o processo eleitoral, dentre outras atribuições, sendo positiva a atuação do órgão colegiado no sentido de deliberar acerca dos problemas que vão surgindo até a posse dos eleitos. Os candidatos às eleições do ano de 2019 para os Conselhos Tutelares de Criciúma participaram de provas como forma de capacitar os futuros conselheiros tutelares, pois precisam conhecer, no mínimo, as suas atribuições, bem como a legislação atinente à criança e adolescente para bem desempenharem as suas funções.

Compete aos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes decidir e controlar as políticas públicas e ações desenvolvidas pelo Poder Público ou pelas entidades não governamentais, voltadas para o atendimento da infância e adolescência (CUSTÓDIO, 2009). Cabe, ainda, aos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, a nível municipal, processar e julgar a falta funcional de conselheiros tutelares, bem como monitorar o modo em que são realizados os atendimentos (SOUZA, 2015).

Diante disso, percebeu-se, com a análise das atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, que com a ciência do ocorrido com o adolescente que fugiu de casa para talvez morar com traficantes e que procurado o Conselho Tutelar, a mãe foi orientada pela conselheira tutelar de forma equivocada, conforme consta na Ata nº 415/15, nada mais foi deliberado sobre o assunto nas atas posteriores, a fim de apurar a suposta falta funcional da conselheira tutelar que prestou o atendimento. O papel dos Conselhos de Direitos é de planejar a estruturação das políticas públicas e da rede de atendimento objetivando garantir os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Se o Conselho Tutelar não tem ciência de suas atribuições e prestam um atendimento inadequado à população, prejudicando o exercício dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, devem ser tomadas medidas para que isso não ocorra mais e a qualidade do atendimento seja efetivada.

As solicitações de inscrição das entidades não governamentais ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, bem

---

<sup>93</sup> Artigo 139 da Lei 8.069/90.

como a apresentação de projetos encaminhados para editais de chamada pública do Fundo Municipal para a Infância e Adolescência, durante o período estudado, foram analisadas pelas comissões organizadas para melhor apreciação do pedido. Quando era preciso, os membros da comissão do CMDCA deslocavam-se ao local de atendimento das instituições e verificavam as instalações, funcionários, organização, demanda e tudo mais que fosse preciso para fundamentar a decisão. Os relatórios eram lidos em reunião e o plenário acatava ou não a decisão da comissão.

Verificou-se que o quórum mínimo de dez conselheiros para a instalação das sessões, bem como a tomada de decisão dos assuntos discutidos pela maioria simples dos presentes, foi observado em todas as reuniões analisadas, sendo que a maioria das decisões foram deliberadas por unanimidade de votos dos presentes.

O controle da efetiva execução de políticas públicas pelo Poder Executivo municipal foi observado em algumas atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, como na deliberação de retomada do Programa Família Acolhedora, depois de estagnado o acolhimento por entidade não-governamental, transparecendo o conhecimento das atribuições do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes por alguns de seus membros, apesar de que um pouco extemporânea a cobrança ao Poder Público, eis que se passaram anos de oferecimento de serviço inadequado às crianças e adolescentes desprovidas de proteção familiar.

É preciso ainda maior presteza na efetivação das atribuições pelos conselheiros de direitos de Criciúma, para que crianças e adolescentes não sejam prejudicadas pela falta de controle de políticas públicas já existentes mas adormecidas por omissão do Poder Público.

Os trabalhos do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma no Biênio 2015-2017 foram prejudicados devido o desinteresse dos membros representantes do Poder Público permanecerem no cargo de presidente. Foram diversas trocas de nomes e fragmentações das ações. Os trabalhos resumiram-se em análise de projetos apresentados pelas entidades não governamentais, quais ações poderiam ser desenvolvidas com recursos do Fundo da Infância e Adolescência, ficando demonstrado imenso desconhecimento das normas, sendo por algumas vezes convocado um representante do Ministério Público para esclarecimentos em reunião. Os assuntos colocados em pauta, ainda, restringiram-se em leituras das correspondências discussões acerca das

necessidades estruturais do Conselho Tutelar, desenvolvimento do Plano Decenal, Programa Família Acolhedora, dentre outras necessidades apuradas para as crianças e adolescentes do município.

Com o estudo das atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma pôde-se constatar alguns casos de violência, trabalho infantil e tráfico de drogas em que crianças e adolescentes estivessem envolvidos. Para estes casos não foi observado o desenvolvimento de políticas públicas específicas para sanar estes problemas pontuais, o que poderia ser mais trabalhado pelos conselheiros de direitos para que fossem implementadas ações a fim de garantir a proteção especial da infância e adolescência.

A partir das informações obtidas nas conferências municipais organizadas pelo CMDCA e o Poder Público municipal deveriam ser planejadas até o dia 01/03 de cada ano as ações a serem desenvolvidas no decorrer do ano, conforme previsto no artigo 48 do Regimento Interno do CMDCA, no entanto, através da análise das atas disponibilizadas pela Secretaria Executiva do órgão colegiado não se verificou este planejamento estratégico anual, prejudicando com isso a implementação de políticas públicas de acordo com as necessidades apontadas pela sociedade na conferência municipal.

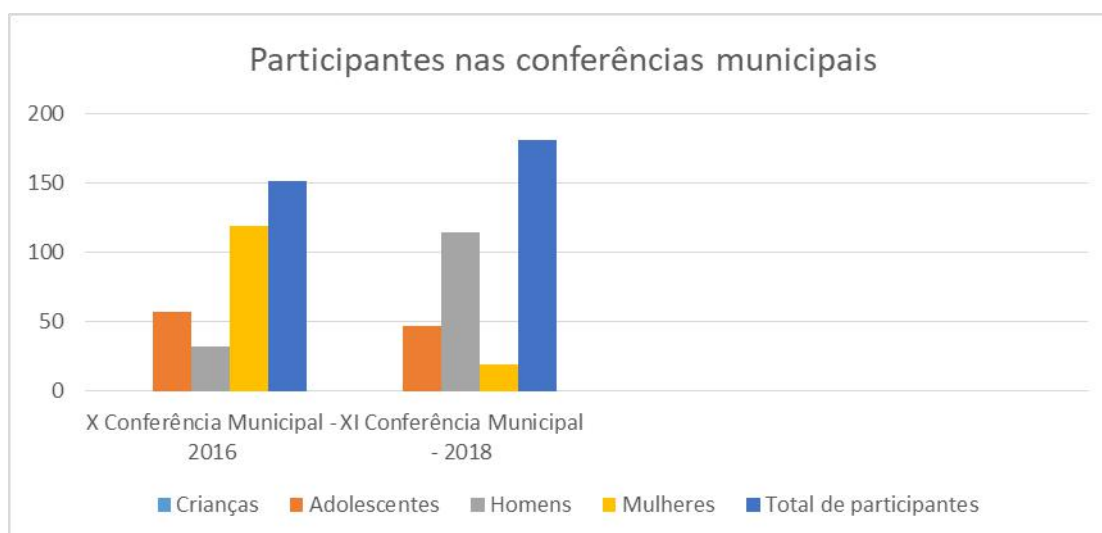
O que se observou foi a divisão dos trabalhos em temáticas - o que não caracteriza propriamente um planejamento de ações para o ano - organizadas em comissões, as quais eram compostas por conselheiros de direitos em número equivalente à demanda do trabalho, sempre respeitando o princípio da paridade, sendo que estes trabalhos eram organizados conforme as solicitações que iriam aparecendo e que costumeiramente sabiam que iriam surgir, como projetos de entidades não governamentais para captação de recursos do Fundo da Infância e da Adolescência, políticas públicas, articulação e comunicação, conferência municipal, processo eleitoral dos dois Conselhos Tutelares de Criciúma; normas e legislação, dentre outras comissões que se fizessem necessárias para que melhor fossem desempenhadas as atribuições do órgão colegiado municipal.

Na X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma, realizada em 2015, participaram 151 pessoas, distribuídas em 119 mulheres e 32 homens, demonstrando o maior interesse das mulheres em participar do debate acerca da implementação de políticas públicas condizentes com a realidade local. Participaram 57 adolescentes e não há registro de participação de

crianças neste espaço que constitui um importante instrumento da democracia, sendo que houve a participação de um número reduzido de representantes da saúde e da educação (CRICIÚMA, 2015c), dois importantes setores da sociedade, fundamentais para o desenvolvimento digno e saudável da criança e do adolescente.

Os resultados da XI Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma, ocorrida no final de 2018, diferenciou-se um pouco da anterior, eis que a participação de homens foi bem superior se comparado ao gênero feminino, perfazendo 114 homens e 19 mulheres; reduziu a participação de adolescentes para 47 e foi registrada a participação de uma criança, totalizando 181 participantes.

Gráfico 9 – Participantes nas conferências municipais realizadas em Criciúma nos anos de 2016 e 2018.



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos relatórios das conferências municipais organizadas pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma no período de 2015 a 2019.

Denota-se a ínfima incidência de crianças nestes espaços democráticos, em que a participação dos atores de sua própria história é primordial para o conhecimento de suas necessidades e a consequente implementação de políticas públicas eficazes. Diante disso, é preciso maior divulgação nas escolas, residências e órgãos públicos da necessidade da participação de crianças e adolescentes nestes espaços públicos, a fim de serem apresentadas propostas e desafios para quem a proteção absoluta é direcionada. É necessário, ainda, que sejam instruídos os diretores das instituições educacionais públicas ou privadas para melhor

desenvolverem a democracia em seus métodos de ensino, para que crianças e adolescentes tenham voz ativa em todos os assuntos que lhes interessam.

A proteção especial às crianças e adolescentes compreende o reconhecimento como sujeitos de direitos, pessoas com oportunidade de falar e opinar sobre assuntos que os adultos não são os legitimados para atuarem como representantes (CAPORAL; SOUZA, 2019).

O Plano Decenal de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Criciúma seguiu os parâmetros estabelecidos pelo CONANDA, por meio da Resolução n ° 171/14, em respeito aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, bem como dos eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (CONANDA, 2014).

Com a análise dos documentos disponibilizados por e-mail pela Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, constatou-se que o órgão colegiado possui caráter deliberativo; respeita e segue o regimento interno nas atribuições que desenvolve; é regular com as reuniões ordinárias, realizando uma por mês, e quando se faz necessário reúnem-se extraordinariamente; dividem os trabalhos em comissões para que sejam bem desenvolvidos, com visitas ao local para melhor diagnóstico e, ao final, é apresentado relatório em reunião para discussão com os demais conselheiros e para a tomada de decisão pelo plenário; publicam edital de chamamento público de proposta para seleção de projetos para captação de recursos por meio do FMDCA atinentes aos direitos da infância e adolescência; analisam e deliberam a respeito dos projetos apresentados para captação de recursos do FIA; realizam conferências regularmente de acordo com as recomendações do CONANDA, planejadas e orientadas por um regimento interno e, ao final, com apresentação de relatório; desenvolveram um plano decenal em 2016, e em 2018 - 2019 foi revisto e ampliado para melhor atender aos anseios da infância e da adolescência de acordo com as necessidades atuais. No entanto, foi observado que falta capacitação para alguns conselheiros cumprirem com presteza as suas atribuições, inclusive consta em algumas atas a falta de conhecimento por parte de alguns conselheiros de seus deveres e atribuições para que sejam desenvolvidas ações em promoção aos direitos das crianças e dos adolescentes.

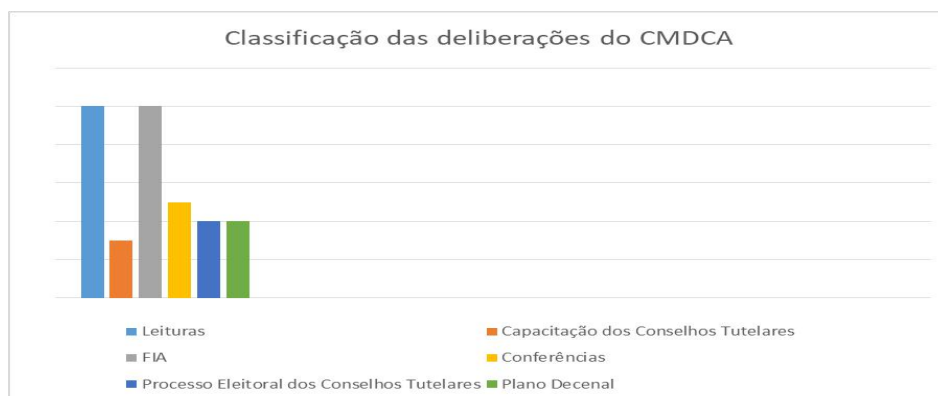


Os recursos do FIA são utilizados para o desenvolvimento de ações para as crianças e adolescentes, capacitação dos conselheiros tutelares e não para a execução de políticas públicas, eis que para isso há previsão orçamentária própria do Poder Público. Poderia ser utilizado para a realização de um diagnóstico das necessidades das crianças e adolescentes do município, o que não se verificou, pois os conselheiros de direitos trabalham com o que é apresentado pelos Conselhos Tutelares, entidades ou órgãos.

Sendo assim, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma é um órgão de caráter deliberativo, possui boa estrutura, está em pleno e regular funcionamento, mas está caminhando ainda para que políticas públicas efetivas sejam implementadas para suprir as necessidades de todas as crianças e adolescentes do município e sejam inibidas as violações dos direitos fundamentais à infância e à adolescência.

A partir da análise documental do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma pode-se classificar as deliberações, conforme demonstra o gráfico a seguir, ou seja, deliberou a respeito de projetos para captação de recursos do FIA; prestou esclarecimentos e leituras de correspondências; deliberou acerca da capacitação dos conselheiros tutelares; analisou, acompanhou e monitorou o processo eleitoral dos Conselhos Tutelares; realizou as Conferências Municipais; elaborou o Plano Decenal de Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes desenvolvido para o decênio 2017-2027, objetivando um planejamento estratégico intersetorial; dentre outras deliberações.

Gráfico 10 – Classificação das deliberações do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma .



Fonte: Elaborado pela autora a partir da atas do CMDCA.

Alguns indicativos podem ser enumerados para demonstrar se os Conselhos de Direitos estão alinhados à democracia participativa e implementação de políticas públicas, tais como: 1) desenvolve e controla os serviços prestados; 2) elabora constantemente diagnóstico das necessidades da população; 3) possui conselheiros representantes do Poder Público “com poder de gestão de políticas públicas”; 4) possui instrumentos para escolher e monitorar o trabalho dos membros de entidades não governamentais; 5) “[...] desenvolve uma política de comunicação para dar transparência das decisões tomadas [...]”; 6) possui um plano de ação desenvolvido a partir da realização de conferências, por exemplo, com a participação de outros atores que não sejam apenas os conselheiros de direitos; 7) possui estrutura adequada para o funcionamento do Conselho de Direitos; 8) “[...] define e monitora a implementação de uma política de formação continuada [...]”; 9) intercede na política orçamentária das políticas públicas implementadas; 10) desenvolve um trabalho intersetorial com os outros conselhos de direitos; 11) desenvolve um trabalho articulado com os Conselhos de Direitos de outros níveis, bem como da mesma região (MORAES, 1999, p. 123-124).

Utilizando-se dos indicativos citados acima, pode-se demonstrar a dinâmica desenvolvida pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma da seguinte forma:

- 1- desenvolve, mas nem sempre controla os serviços prestados;
- 2- não elabora frequentemente diagnóstico das necessidades da população;
- 3- possui conselheiros representantes do Poder Público com poder de decisão;
- 4- possui elementos e infraestrutura para escolher e monitorar o trabalho dos membros de entidades não governamentais, inclusive determina uma comissão para desenvolver esta atribuição;
- 5- são publicadas resoluções, no Diário Oficial Eletrônico de Criciúma, de algumas deliberações do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, ou são emitidos ofícios aos órgãos e entidades que estejam relacionados ao assunto deliberado, a fim de divulgar as decisões tomadas;
- 6- possui plano decenal desenvolvido a partir dos parâmetros recomendados pelo CONANDA, mas não elabora um plano de ação anual documentado, apenas distribui os trabalhos em comissões para melhor análise, deliberação e captação de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir das solicitações e informações que chegam ao seu conhecimento;

- 7- possui estrutura adequada para o funcionamento do Conselho de Direitos;
- 8- não determina e controla o desenvolvimento de ações regulares, sem interrupções;
- 9- intercede na política orçamentária das ações desenvolvidas;
- 10- pouco desenvolve a intersectorialidade com os outros conselhos de direitos, apesar de estar composto por membros de variados setores públicos, facilitando a comunicação e entendimento do assunto;
- 11- desenvolve um trabalho articulado com os Conselhos de Direitos de outros níveis, bem como da mesma região.

O Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma perfaz alguns dos indicativos que se ajustam à democracia participativa e implementação de políticas públicas, no entanto, deve ascender e expandir seus conhecimentos e responsabilidades para que o melhor à criança e ao adolescente seja alcançado e anuladas as dificuldades e violações dos direitos fundamentais da infância e adolescência.

Somente a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes não é indicativo de que os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes estão sendo garantidos e políticas públicas estão sendo implementadas, é preciso aguçar cada vez mais a participação popular nos espaços democráticos, como o são as conferências e demais espaços públicos participativos, oportunizando a fala de crianças, adolescentes e demais atores que são silenciados pela sociedade, para que as necessidades da população infantoadolescente venham à tona e sejam assumidas com responsabilidade pelos órgãos municipais, possibilitando a implementação de políticas públicas efetivas e que satisfaçam os anseios das pessoas em desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

A busca pela proteção especial de crianças e adolescentes percorreu o mundo com incessantes lutas, expressadas através de movimentos sociais e documentos jurídicos que objetivavam o desenvolvimento digno da infância e adolescência, o reconhecimento como sujeitos de direitos e a garantia da proteção integral. Foram tempos difíceis de autoritarismo do Estado, preconceito, proteção restrita e violação de direitos até que fossem rompidos os pressupostos discriminatórios e adotada, no país, a teoria da proteção integral a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o objetivo de reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, garantindo-lhes direitos fundamentais e imprescindíveis para o bom desenvolvimento.

A prioridade absoluta às crianças e adolescentes estatuída através da teoria da proteção integral, marco teórico da presente pesquisa, enseja o rompimento radical da doutrina da situação irregular, época em que crianças e adolescentes, carentes de proteção e direitos, eram tratados como objetos do Estado. A partir do novo pressuposto estatuído pela teoria da proteção integral, foi atribuído ao Estado, família e sociedade a responsabilidade tripartite em garantir os direitos fundamentais às crianças e adolescentes.

Os direitos fundamentais são direitos indispensáveis ao desenvolvimento da pessoa, compreendem a norma suprema do Estado e possuem a finalidade de conferir liberdade ao indivíduo e restringir o poder do Estado. Às crianças e adolescentes, além dos direitos universais, destinados a todos os seres humanos, foram ressaltados direitos indispensáveis às pessoas em desenvolvimento, que devem ser reconhecidos por todos e garantidos para resguardar a proteção absoluta.

O silêncio de crianças e adolescentes ainda é comum, devendo o Estado, família e sociedade trabalharem para transformar esta triste realidade. A participação não é privilégio de adultos, crianças e adolescentes também devem participar dos assuntos pertinentes à sua pessoa, pois ninguém melhor para expressar a opinião senão o próprio atingido e, assim, todos unidos poderão conquistar a igualdade, a cidadania, a soberania popular e a dignidade da pessoa humana. É inevitável para o Estado Democrático de Direito a participação de

crianças e adolescentes nas decisões acerca de sua pessoa, possibilitando a pluralidade de opiniões e a conquista da cidadania.

A implementação de políticas públicas enseja a participação popular, constituindo os conselhos gestores as melhores ferramentas de ascensão da democracia participativa e de inclusão de novos grupos que objetivam garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

As deliberações de um conselho gestor dependem, inicialmente, da vontade política do Poder Público, que deve criar por lei o órgão colegiado para que a oportunidade de participação da sociedade na tomada de decisões seja efetivada, por isso, antes de tudo, a consciência política da sociedade deve prevalecer no momento das eleições, para que o voto seja lançado àquele candidato que se mostrou comprometido com a comunidade e no cumprimento do ordenamento jurídico.

Perfectibilizada a criação dos conselhos gestores, deve-se cuidar para o bom funcionamento dos mesmos, garantindo-se a qualidade na representação tanto do Poder Público quanto das entidades não governamentais, perfazendo a paridade não somente quantitativa, mas, também, qualitativa para igualar esforços de ambos representantes. É preciso, ainda, que o órgão tenha cunho deliberativo, e não consultivo, sendo executadas pela Administração Pública municipal todas as decisões tomadas pelo colegiado e não apenas aquelas que lhe interessam.

A sociedade deve contrapor-se à apatia política, interessando-se pelos assuntos políticos e de interesse público, com o intuito de interferir na implementação de políticas públicas. As conferências municipais são espaços ideais para a ampliação da participação de atores diferenciados dos que constituem os Conselhos de Direitos e, assim, serem implementadas políticas públicas condizentes com a realidade local.

Para que os pressupostos da teoria da proteção integral sejam reconhecidos é necessário um trabalho articulado envolvendo diversos órgãos na efetivação da proteção especial para crianças e adolescentes. Sendo assim, foi determinada, com a Lei 8.069/90, uma política de atendimento à criança e ao adolescente, perfazendo o Sistema de Garantia de Direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, além de apresentar as linhas de ação da política de atendimento, preocupou-se em apresentar orientações aos operadores do Sistema de Garantia de Direitos para garantir os direitos das crianças

e dos adolescentes, traçando as diretrizes da política de atendimento. Dentre as diretrizes da política de atendimento disciplinadas na legislação especial, destaca-se a criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, responsáveis pela deliberação e controle das políticas públicas para as pessoas em desenvolvimento.

A criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes viabiliza a implementação e execução de políticas públicas condizentes às necessidades das crianças e adolescentes da localidade, eis que somente com a criação destes órgãos e a consequente discussão e deliberação de políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos da infância e adolescência que haverá receita em conta própria para a execução dos serviços almejados.

Por isso, é preciso maior consciência política e social a respeito da necessidade da criação e bom funcionamento dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a fim de que o Sistema de Garantia de Direitos seja operacionalizado para garantir a aplicação dos pressupostos da teoria da proteção integral.

São vários operadores que propõe profundas alterações que envolvem a política de atendimento, destacando-se os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes como implementadores de políticas públicas; a política de proteção, em que está à frente o Conselho Tutelar para zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, quando ameaçados ou violados; e a política de justiça, vez que em muitos casos a solução não é imediata, necessitando da tutela jurisdicional, com a atuação, entre outros auxiliares, do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Apesar de toda esta dinâmica operacional do Sistema de Garantia de Direitos alguns obstáculos podem prejudicar a operacionalização em rede, tais como: a transferência desnecessária de responsabilidades, já que envolve muitos atores; omissão do Poder Público em criar os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes ou ser um espaço apenas consultivo; inadequado funcionamento das entidades e órgãos envolvidos; autoritarismo estatal; e desrespeito ao princípio da participação popular.

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes expressam grande demanda no país e objetivam garantir às crianças e adolescentes o exercício

dos direitos fundamentais com a utilização dos recursos do fundo conforme o Plano de Aplicação.

A criação dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes expandiu-se pelo território nacional, sendo alcançada na maioria dos 5570 municípios brasileiros, sendo que o grande desafio atual é manter o bom funcionamento dos órgãos deliberativos, com estrutura adequada e conselheiros capacitados e dispostos a trabalhar para garantir o desenvolvimento digno das crianças e adolescentes, bem como que sejam espaços de cunho deliberativo e não apenas consultivo.

O representante do Poder Executivo municipal nem sempre reconhece as deliberações tomadas nos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, caminhando na contramão da promoção de direitos da infância e da adolescência. Diante disso, é dever dos conselheiros de direitos exigir o cumprimento das decisões, bem como fiscalizar as ações do Estado, a fim de que políticas públicas sejam desenvolvidas para o público infantoadolescente.

Outrossim, o Administrador Público municipal que trabalha junto para que os objetivos sejam alcançados é aquele que reconhece a participação popular e o caráter deliberativo dos órgãos colegiados.

Sendo assim, é com a municipalização do atendimento que serão diagnosticados os problemas locais e implementadas estratégias de enfrentamento à violação de direitos. Com diagnóstico adequado e estruturado dos problemas enfrentados no município poderá ser planejada uma política de prevenção e combate ao desrespeito aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

O trabalho articulado dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos atrelado aos princípios do melhor interesse da criança, da descentralização político-administrativa, da participação popular, a municipalização do atendimento e a proteção integral admitiram a criação de órgãos que buscam garantir a proteção especial da infância e da adolescência. O Conselho de Direitos das Crianças e dos Adolescentes destaca-se por seu caráter deliberativo e controlador na implementação de políticas públicas, concentrando no poder local a principal ferramenta para diagnosticar as necessidades e serem desenvolvidas ações saneadoras dos problemas.

Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes detêm autonomia para exercerem as suas atribuições, sem interferência da União nos

Estados e municípios e nem os Estados nos municípios, havendo apenas uma complementação de ações e um trabalho integrado que busca a operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos.

A prioridade absoluta garantida às crianças e adolescentes não se trata de benevolência, mas de determinação constitucional necessária para que pessoas em desenvolvimento ocupem posição privilegiada no atendimento de suas necessidades.

No entanto, para que seja desenvolvido um trabalho de prevenção à violação de direitos das crianças e dos adolescentes ou para que as necessidades sejam prioritariamente atendidas não basta apenas trabalhar com um órgão colegiado, eis que a necessidade infantoadolescente prolifera-se em todos os setores da sociedade, ensejando, com isso, um trabalho articulado com os demais conselhos gestores.

Para efetiva ocorrência da intersetorialidade deve-se ultrapassar os limites impostos pelas diferenças entre os conselhos gestores no que tange à estrutura, recursos financeiros, composição, reconhecimento do exercício da democracia participativa, entre outros elementos e conseguir desenvolver um trabalho articulado e eficaz para a implementação de políticas públicas.

As diferenças devem ser ajustadas para que os conselhos gestores trabalhem em um ambiente inclusivo e participativo para o desenvolvimento de políticas públicas integradas, contribuindo para um trabalho intersetorial. Sendo assim, a intersetorialidade deve ser ainda mais explorada pelos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a fim de interligar conhecimentos e experiências dos conselheiros de direitos de variados setores e alcançar um resultado positivo na afirmação de direitos às crianças e adolescentes.

Com a redefinição metodológica assumida no Brasil de garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sob a tríplice responsabilidade do Estado, família e sociedade, na perspectiva da teoria da proteção integral, acertada foi a previsão de uma política de atendimento à infância e adolescência em um sistema integrado de ações e responsabilidades que busquem o fortalecimento, desenvolvimento e execução de políticas públicas adequadas à realidade local, apesar das dificuldades enfrentadas desde a criação dos Conselhos Gestores.

Os resultados são promissores e garantem o efetivo exercício dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes no municípios em que tem em pleno



funcionamento os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, viabilizando a captação de recursos do Fundo da Infância e da Adolescência e a implementação de políticas públicas necessárias para a satisfação das necessidades apontadas na localidade.

No que concerne ao município de Criciúma/SC, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes foi criado pelo Poder Executivo municipal, através do artigo 174 da Lei Orgânica, em conformidade às diretrizes da política de atendimento delineadas na lei estatutária, às garantias constitucionais e recomendações do CONANDA. A regulamentação do funcionamento do órgão colegiado municipal deu-se, em 1990, por meio de lei municipal. Portanto, a criação não foi tardia como a maioria dos municípios brasileiros que obtiveram um espaço democrático de implementação de políticas públicas por volta de 1996-1997.

Para melhor detalhamento das atribuições, funcionamento, planejamento das ações a serem desenvolvidas, participação na elaboração da proposta orçamentária do executivo, Fundo Municipal e demais disposições acerca do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma foi homologado pelo representante do Poder Executivo municipal, em 2017, um Regimento Interno que cumpre no plano formal as diretrizes da política de atendimento à criança e adolescente determinadas na lei especial para a infância e adolescência.

As diretrizes delineadas na lei regulamentadora do órgão colegiado, bem como no Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma fortalecem a democracia participativa e priorizam o respeito ao princípio da prioridade absoluta.

Constatou-se, através das estatísticas desenvolvidas pelo IBGE, que por volta de 30% da população do município de Criciúma são crianças e adolescentes, número considerável de pessoas em desenvolvimento que instigam por prioridade absoluta na localidade. É preciso trabalhar em conjunto para que as necessidades na saúde, educação, alimentação, trabalho e demais setores da sociedade sejam resolvidos com qualidade para atender à demanda.

A população infantoadolescente do município de Criciúma que reside em zona rural é bem exígua, mas apesar disso deve ser diagnosticado pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma qual a necessidade que se tem naqueles locais mais distantes dos olhos da sociedade,

averiguar se as crianças e adolescentes estão estudando ou sendo profissionalmente explorados, se há saúde pública para garantir o nascimento com vida das crianças concebidas, se os registros de nascimentos estão sendo lavrados oportunamente, enfim, verificar o que se tem nas zonas rurais para serem desenvolvidas políticas públicas condizentes com a realidade rural. Providência esta que não se observou com o estudo das atas de reunião do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma no período de 2015 a 2019.

Da mesma maneira deve ser realizado o estudo para verificar-se as necessidades que se tem às crianças e adolescentes que vivem na zona urbana. Não se está excluindo atores, mas incluindo pessoas em desenvolvimento que podem estar sendo esquecidas e, assim, não contempladas nas políticas públicas desenvolvidas no município, já que não foi desenvolvido pelo órgão municipal responsável por implementar políticas públicas focadas nas necessidade locais um Diagnóstico da Criança e do Adolescente documentado, a fim de direcionar os esforços para garantir o cumprimento dos pressupostos da teoria da proteção integral a todas as crianças e adolescentes de Criciúma.

Sendo assim, necessário que sejam desenvolvidos, constantemente, pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, diagnósticos das dificuldades atinentes ao público infantoadolescente, já que se constatou a inexistência deste importante instrumento local para o planejamento estratégico de ações destinadas a garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

De posse do Diagnóstico da Criança e do Adolescente de Criciúma atualizado, é possível que seja realizado o Plano de Ação anual previsto no Regimento Interno do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma e, com isso, o Plano de Aplicação, correspondente ao Plano de Ação anteriormente deliberado, para os recursos auferidos pelo Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, que deve ser incluído, anualmente, na proposta orçamentária de Criciúma.

Como se denota, o Diagnóstico da Infância e da Adolescência, documento não desenvolvido pelo órgão municipal, é de extrema importância para a elaboração, implementação, execução e controle das políticas públicas deliberadas pelos conselheiros de direitos da infância e adolescência de Criciúma, providência esta que deve ser ajustada no cronograma dos conselheiros de direitos.

Todavia, constatou-se o desenvolvimento do Plano Decenal de Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes de Criciúma realizado a partir dos cinco eixos desenvolvidos na X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma, conforme orientação do Conselho Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo que em 2018-2019 passou por um processo de revisão e ampliação para cumprir a dinâmica alteração das necessidades das crianças e adolescentes do município, acertando o órgão municipal em atualizar as metas e objetivos para melhor atender a infância e a adolescência da comunidade.

O Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma realizou duas conferências durante o período estudado, valorizando a democracia participativa e estreitando o debate e conhecimento das necessidades da população infantoadolescente, visto que ampliou a oportunidade de novos atores da sociedade, diversos dos conselheiros de direitos, debaterem acerca das dificuldades para as crianças e adolescentes de Criciúma exercitarem os direitos fundamentais garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. As conferências são espaços que ampliam a participação popular e conseguem obter precisos resultados das necessidades locais, viabilizando a implementação de políticas públicas condizentes com a realidade local.

A incidência da participação de crianças nas conferências foi insignificante, demonstrando a necessidade de maior divulgação da importância do espaço democrático, bem como de dinamizar a metodologia de ensino às crianças e adolescentes, devendo ser ensinado a estes a ter voz ativa nos assuntos que lhes interessam.

Frequentemente são analisados e deliberados pelos conselheiros de direitos de Criciúma, através de comissão organizada para estudo do tema específico, acerca de projetos apresentados por entidades para captação de recursos do Fundo da Infância e Adolescência. Os recursos do FIA são utilizados para o desenvolvimento de ações para as crianças e adolescentes, capacitação dos conselheiros tutelares e não para a execução de políticas públicas, eis que para isso há previsão orçamentária própria do Poder Público.

O controle da efetiva execução de políticas públicas pelo Poder Executivo municipal foi observado através de algumas atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, como na deliberação de retomada do

Programa Família Acolhedora, no entanto, observou-se que a fiscalização é tardia e de baixo impacto social, ocasionando prejuízos, muitas vezes irreparáveis, às crianças e adolescentes que aguardam pelo atendimento prioritário. Diante disso, deve-se atuar na fiscalização das ações do Estado com maior presteza e agilidade, para que não deixe adormecer a importante deliberação tomada pelo órgão colegiado.

O Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma respeita o princípio da paridade na composição de seus membros, assim como na alternância do cargo de presidente, para que tanto a Administração Pública, quanto a sociedade civil organizada tenham a oportunidade de decidir e desenvolver ações que busquem o melhor à infância e adolescência.

No entanto, denotou-se a falta de capacitação e compromisso com as crianças e adolescentes, por parte de alguns conselheiros, tendo em vista que nem todos os membros faziam-se presentes nas discussões e deliberações, demonstrando desconhecimento da importância de seu papel implementador de políticas públicas para crianças e adolescentes, ou se presentes, calavam-se por desconhecimento do assunto. É preciso conhecer a política de atendimento à criança e adolescente e reconhecer os direitos fundamentais garantidos com prioridade às pessoas em desenvolvimento.

Diante disso, necessário é propor a capacitação dos conselheiros de direitos de Criciúma, objetivando o constante acesso e conhecimento das normas atinentes às crianças e adolescentes, e com isso seja enaltecida a democracia participativa com a deliberação de políticas públicas eficazes e condizentes às necessidades locais.

No que concerne a infraestrutura do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, é adequada para o bom funcionamento das atribuições delineadas na lei regulamentadora municipal, tendo em vista que possui sala compatível com as necessidades, secretaria executiva para auxiliar nas demandas de funcionamento do órgão, equipada com bons equipamentos e com apoio das Secretarias do Poder Executivo municipal.

Diante das constatações acima levantadas que o problema da pesquisa: “diante da atual infraestrutura do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, bem como da capacidade técnica dos conselheiros de direitos, como o caráter deliberativo foi desempenhado, entre os anos de 2015 e

2019, de forma paritária, entre a sociedade civil organizada e o Poder Público municipal, a fim de serem deliberadas ações para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes e sua consequente implementação e execução de políticas públicas?”, foi fomentado e respondido.

Considerando a hipótese levantada para o desenvolvimento do trabalho, qual seja: “apesar do poder deliberativo desempenhado pela sociedade civil organizada e o Poder Público buscar a preservação e efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma enfrenta dificuldades para exercer as suas atribuições, tendo em vista a reduzida qualificação e capacitação dos conselheiros, a precária infraestrutura em que são desempenhadas as suas funções, bem como o descumprimento, por parte da esfera governamental, das decisões tomadas nos espaços democráticos”, tem-se por confirmada.

Sendo assim, resumidamente ao que já foi apresentado no decorrer do trabalho acerca da dinâmica desenvolvida pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma e concluído anteriormente, contatou-se o seguinte:

- 1 – intersetorialidade deficiente;
- 2 - cumprimento formal das diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente determinadas na lei especial para a infância e adolescência;
- 3 – ausência de diagnóstico das necessidades na zona rural;
- 4 - desenvolvimento do Plano Decenal de Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes de Criciúma;
- 5 – ausência de participação de crianças nos espaços democráticos;
- 6 – análise adequada dos projetos apresentados por entidades para captação de recursos do Fundo da Infância e Adolescência;
- 7 – decisões de baixo impacto social ;
- 8 - respeito ao princípio da paridade na composição dos membros do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, assim como na alternância do cargo de presidente;
- 9 - conselheiros de direitos de Criciúma desqualificados;
- 10 – infraestrutura adequada;
- 11 – ausência de Diagnóstico da Infância e Adolescência;
- 12 – ausência de Plano de Ação documentado;

13 – adequada realização de conferências municipais.

Diante do levantamento dos indicativos acima, sugere-se como providência a ser tomada pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma:

- a) expandir o trabalho intersetorial entre os diversos conselhos gestores;
- b) elaborar um diagnóstico das necessidades de crianças e adolescentes residentes na zona rural;
- c) dinamizar a metodologia de ensino desenvolvida para as crianças e adolescentes, devendo ser ensinado a estes a ter voz ativa nos assuntos que lhes interessam, através da inserção de dinâmica metodologia nos currículos escolares. Deve ser comunicada a necessidade apontada à Secretaria da Educação para adequada instrução nas instituições de ensino;
- d) controlar as ações do Estado com maior presteza e agilidade, para que não deixe adormecer a importante deliberação tomada pelo órgão colegiado;
- e) capacitar os conselheiros de direitos de Criciúma, antes mesmo de iniciada a representação;
- f) desenvolver e documentar frequentes Diagnósticos da Infância e Adolescência do Município de Criciúma/SC;
- g) elaborar Plano de Ação anual documentado.

Diante do exposto conclui-se que, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma é um órgão de caráter deliberativo, possui adequada infraestrutura, está em pleno e regular funcionamento, respeita o princípio da paridade, equilibrando esforços entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, mas ainda está caminhando para que políticas públicas efetivas sejam implementadas em conformidade com o Diagnóstico da Infância e Adolescência e, assim, sejam anuladas as violações dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

ALFAIATE, Ana Rita. Autonomia e cuidado. In: PEREIRA, Tânia da Silva; OLIVEIRA, Guilherme de (Coords.). **O cuidado como valor jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

AMATO, Gabriela Cruz. A alienação parental enquanto elemento violador dos direitos fundamentais e dos princípios de proteção à criança e ao adolescente. **Revista Síntese Direito de Família**, IOB, Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda, São Paulo, v. 14, n. 75, p. 60-78, dez./jan., 2013.

AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera. **Histórico**. 2015. Disponível em: <https://www.amrec.com.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/59316>. Acesso em: 15 jan. 2020.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018a.

AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018b.

AMIN, Andréa Rodrigues. Dos direitos fundamentais. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018c.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018d.

ARAÚJO, Cícero. República, participação e democracia. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

ARAÚJO, Nadia de. O cuidado como valor jurídico e a cobrança de alimentos no plano internacional. In: PEREIRA, Tânia da Silva; OLIVEIRA, Guilherme de (Coords.). **O cuidado como valor jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BAQUERO, MARCELLO. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, Dec. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011). Acesso em: 24 set. 2019.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 21. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BOFF, Leonardo. Justiça e cuidado: opostos ou complementares? In: PEREIRA, Tânia da Silva; OLIVEIRA, Guilherme de (Coords.). **O cuidado como valor jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. In: **urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Paraná, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul.- dez. 2010.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Conselhos gestores: ampliando o debate sobre a participação e a representação. In: WHENDAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elizabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. O Poder Judiciário. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Ministério Público. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018a.

BORTOLOTTI, Nadja Furtado. **Direitos fundamentais da criança e do adolescente e orçamento público: há direito fundamental aos recursos públicos?** Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

BOZZI, Sonia. La familia y otros grupos como garantes de los derechos de la niñez a 20 años de la Convención de los Derechos del Niño. In: CONTRÓ, Monica Gonzalez.



**Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México: 20 años de la convención sobre los derechos del niño.** México: Porrúa, 2011.

BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e gestão do sistema de garantias de direitos da infância e da juventude. **Encontros pela justiça na educação.** Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. **Consolida as leis de assistência e proteção a menores.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Decreto 6.026, de 24 de novembro de 1943. **Dispõe sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados infrações penais e dá outras providências.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6026-24-novembro-1943-416164-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL. Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 01 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. **Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. **Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm). Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000. **Promulga a Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata**

**para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999.**

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3597-12-setembro-2000-371954-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/l10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/l10.826.htm). Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. **Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6481.htm). Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 26 dez. 2019.

BRASIL. Lei 12.662, de 5 de junho de 2012. **Assegura validade nacional à Declaração de Nascido Vivo - DNV, regula sua expedição, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências.** 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12662.htm). Acesso em: 01 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012. **Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.** 2012b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12696.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. Lei 13.010, de 26 de junho de 2014. **Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm). Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. **Direitos da criança e do adolescente:** defesa, controle democrático, políticas de atendimento e formação de conselheiros em debate. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Natal, RN: EDUFRRN, 2014b. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/crianca-e-adolescente/direitos-da-crianca-e-do-adolescente-defesa-controle-democratico-politicas-de-atendimento-e-formacao-de-conselheiros-em-debate-ca-14-direitosdacrianca-e-adolescente.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. **Cidadania e justiça.** 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/07/em-1927-o-brasil-ganhou-o-primeiro-codigo-de-menores>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional da Justiça. **Provimento n.º 83, de 14 de agosto de 2019.** Altera a Seção II, que trata da paternidade socioafetiva, do Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. 2019a. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento\\_83\\_14082019\\_15082019095759.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_83_14082019_15082019095759.pdf). Acesso em: 21 dez 2019.

BRASIL. Decreto n. 10.003, de 04 de setembro de 2019. **Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

BULLA, Leonia Copaverde; LEAL, Maria Laci Moura. A participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social: o desafio de uma representação democrática. **Textos & contextos.** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.3, n. 1, 2004. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/973/753>. Acesso em: 14 out. 2019.

BUSTELO, Eduardo S. **El recreo de la infancia:** argumentos para outo comienzo. 2. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

CAMERA, Sinara; FENNER, Arnaldo Fabiano. O Estado Democrático de Direito e a transferência de renda: políticas públicas que promovem a igualdade através da educação. **Revista Direito e Sociedade:** reflexões contemporâneas. Faculdades Integradas: Machado de Assis, Santa Rosa, n. 3, p. 133-147, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPORAL, Angélica Azeredo Garcia; SOUZA, Ismael Francisco de. Estado democrático de direito, conselho de direitos, participação e voz da criança e do adolescente. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, FADISP, v. 13, n. 1, jan./jun., p. 275-288, 2019. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/169>. Acesso em: 18 dez. 2019.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado. Tradução de Gresielia Nunes da Rosa e Lédio Rosa de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda., 2002.

CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. **Iniciativa Socialista**, n. 38, 1996. Disponível em: <https://ecopolitica.org/la-democracia-como-procedimiento-y-como-rmen/>. Acesso em: 25 set. 2019.

CEATS/FIA. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração. **Os bons conselhos**: pesquisa conhecendo a realidade. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/pdf/conhecendoarealidade.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019.

COMERLATTO, Dunia; COLLISELLI, Liane. A dinâmica participativa e as reuniões em conselhos municipais: revelando processos e desafios. In: WHENDAUSEN, Âgueda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elizabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento**: vivências e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

CONANDA. **Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005**. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CONANDA. **Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 03 nov. 2019.

CONANDA. **Resolução n. 116, de 21 de junho de 2006**. Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/116-resolucao-116-de-21-de-junho-de-2006/view>. Acesso em: 21 nov. 2019.

CONANDA. **Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/137-resolucao-137-de-21-de-janeiro-de-2010/view>. Acesso em: 27 nov. 2019.

CONANDA. **Resolução n. 144, de 17 de fevereiro de 2011**. Altera o inciso IV, do art. 12, do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/144-resolucao-144-de-17-de-fevereiro-de-2011/view>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CONANDA. **Resolução n. 171, de 04 de dezembro de 2014.** Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e altera os prazos dispostos na Resolução N.º 161, de 03 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/171-resolucao-171-de-04-de-dezembro-de-2014/view>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

CRICIÚMA. **Lei Orgânica, de 05 de julho de 1990.** 1990a. Disponível em: <https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/lei-organica-no-1-1990-7807>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CRICIÚMA. Lei nº 2.514, de 28 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente e dá outras providências.** 1990b. Disponível em: <https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/lei-no-2514-1990-2406>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CRICIÚMA. Lei nº 5.328, de 21 de agosto de 2009. **Dá nova redação ao artigo 5º, caput, e aos incisos I e II, da Lei nº 2.514, de 28 de dezembro de 1990.** Disponível em: <https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/lei-no-5328-2009-10831>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CRICIÚMA. **Atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.** Prefeitura Municipal de Criciúma, 2015a.

CRICIÚMA. **Regimento Interno da X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Criciúma.** Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, 2015b.

CRICIÚMA. **Relatório da X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma.** Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma. Prefeitura Municipal de Criciúma, 2015c.

CRICIÚMA. **Atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.** Prefeitura Municipal de Criciúma, 2016.

CRICIÚMA. **Atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.** Prefeitura Municipal de Criciúma, 2017a.

CRICIÚMA. **Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 8 de novembro de 2017.** 2017b. Disponível em: <http://www.criciuma.sc.gov.br/pmc/webroot/upload/151189841429-11-20171878.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

CRICIÚMA. **Atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.** Prefeitura Municipal de Criciúma, 2018a.

CRICIÚMA. **Regimento Interno da XI Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Criciúma.** Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma, 2018b.

CRICIÚMA. **Relatório da XI Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Criciúma.** Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma. Prefeitura Municipal de Criciúma, 2018c.

CRICIÚMA. Resolução CMDCA nº 004/2018, de 13 de abril de 2018. **Aprova a liberação de recurso para Assessoria Técnica e para Revisão e Atualização do Plano Municipal Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Fundo da Infância e Adolescência - FIA.** 2018d. Disponível em: <http://www.criciuma.sc.gov.br/pmc/webroot/upload/152399559118-04-2018.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CRICIÚMA. **Atas do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.** Prefeitura Municipal de Criciúma, 2019a.

CRICIÚMA. **Governo do município.** [2019b]. Disponível em: <http://www.criciuma.sc.gov.br>. Acesso em: 06 jan. 2020.

CRICIÚMA. **Plano municipal decenal de direitos humanos de crianças e adolescentes:** município de Criciúma/SC 2017-2027. Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Criciúma. Prefeitura Municipal de Criciúma, 2019c.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral:** pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. p. 22-43. Santa Cruz do Sul: Revista do Direito, v. 29, 2008.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente.** Criciúma: Unesc, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas:** o trabalho infantil doméstico no Brasil. Curitiba: Multidéia, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; COSTA, Marli Marlene Moraes da; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho. **Justiça restaurativa e políticas públicas:** uma análise a partir da teoria da proteção integral. Curitiba: Multidéia, 2010.

CUSTÓDIO, André Viana. Avanços e obstáculos à concretização das políticas públicas sociais no Brasil. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia

Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, v. 13, 2013.

CUSTÓDIO, André Viana; SILVA, Cícero Ricardo Cavalcante da. A intersectorialidade nas políticas sociais públicas. **XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea – UNISC**, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14264/2708>. Acesso em: 11 dez. 2019.

CUSTÓDIO, André Viana. HAMMES, Leila Viviane Scherer. **Políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente com deficiência**: estratégias de articulação intersectorial dos Conselhos de Direitos no Vale do Taquati-RS, Curitiba: Multideia, 2017.

CUSTÓDIO, André Viana. SOUZA, Ismael Francisco de. Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente: uma perspectiva a partir do poder local. **Revista Científica da Faculdade Sete de Setembro – FASETE**, Bahia, Rios Eletrônica, p.172-186, 2018.2. Disponível em: [https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2018/19/conselhos\\_de\\_direitos\\_da\\_crianca\\_e\\_adolescente.pdf](https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2018/19/conselhos_de_direitos_da_crianca_e_adolescente.pdf). Acesso em: 06 dez. 2019.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. UNESCO, 1998.

DUARTE, Karen Machado. **As políticas públicas de enfrentamento à infrequência e evasão escolar de crianças e adolescentes no marco jurídico da teoria da proteção integral**: um estudo no município de Santa Maria-RS. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/1608>. Acesso em: 10 dez. 2018.

GAEDTKE, Kênia Mara. **As relações intersectoriais nos Conselhos Municipais de Saúde**: um estudo de caso nos conselhos de Joinville, Jaraguá do Sul e Balneário Barra do Sul – SC. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/95403/291693.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 dez. 2019.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Clacso, 2002. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em 22 jul. 2018.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia. In: WHENDAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elizabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento**: vivência e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 16.ed. Porto Alegre: L&PM, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 31 dez. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. [2017]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/criciuma.html>. Acesso em: 30 dez. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil 2017**: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade\\_2017/tabua\\_de\\_mortalidade\\_2017\\_analise.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2017/tabua_de_mortalidade_2017_analise.pdf). Acesso em: 30 jun. 2019.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira. Empoderamento e participação social na gestão pública. In: WHENDAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento**: vivências e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

LANGOSKI, Deisemara Turatti. O direito à participação das crianças na mediação familiar. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A política de atendimento. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente**: novo curso, novos temas. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LIMA, Fernanda da Silva. **Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral**: limites e perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Política pública para a criança e o adolescente no Brasil: uma trajetória de avanços e desafios. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente**: novo curso, novos temas. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LIMA, Fernanda da Silva; SOUZA, Ismael Francisco de; LINO, Pâmela Guimarães. **Infância, discriminação e adoção**: o direito à convivência familiar e comunitária às avessas no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.



LIMA, Miguel Moacir Alves. **O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. 2001. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/82256>. Acesso em: 29 out. 2018.

LONGO, Isis Sousa. O cotidiano escolar e a defesa de direitos: o papel dos educadores(as) e dos conselheiros(as) tutelares. In: SANTOS, Benedito Rodrigues dos; FILHO, Rodrigo de Souza; DURIGHETTO, Maria Lúcia (Orgs.). **Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Direito fundamental à convivência familiar. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018a.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018b.

MADEIRA, Kátia Regina. **As Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis como instrumento de planejamento da Política de Assistência Social em âmbito local**. 2006, 177 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Ariana Siqueira Rossi. **A intersetorialidade das políticas de saúde e de assistência social no sistema de atenção domiciliar em Franca/SP**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Curso de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/134151/000857412.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 dez. 2019.

MASCIA, Marco. L'internazionalizzazione dei diritti dell'infanzia. **Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli**, Padova/ITA, anno 4, n. 1, p. 67-76, 1990.

MORAES, Célio Vanderlei. Conselhos de gestão de políticas públicas: instituições e/ou espaços políticos. **Revista de Ciências Humanas**, Políticas Públicas e Democracia Institucional, Florianópolis, UFSC, n. 2, 1999. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/24117/21512>. Acesso em: 09 dez. 2019.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, Ano 51, n. 204, p. 269-285, out.-dez. 2014. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril\\_v51\\_n204\\_p269.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf). Acesso em 06 set. 2019.

MORLACHETTI, Alejandro. La Convención sobre los Derechos del Niño y la protección de la infancia en la normativa internacional de derechos humanos. In: **Derechos Humanos de los grupos vulnerables**, 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29539.pdf#page=21>. Acesso em 20 jun. 2019.

NICKNICH, Mônica. Os filhos órfãos de pais vivos: a importância do afeto na adolescência. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm). Acesso em: 19 out.2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: 14 out. 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. **A Convenção sobre os direitos da criança**. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.html](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.html). Acesso em: 27 de agosto de 2018.

PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma-SC no contexto da Política Nacional de Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc, Criciúma, 2016.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Os direitos fundamentais da criança e do adolescente no Brasil: um estudo do princípio da desjurisdicionalização como mecanismo de sua efetivação. In: VIEIRA, Reginaldo de Souza; PRÉVE, Daniel Ribeiro; PILATI, José Isaac (Org.). **Estado, política e direito**: políticas públicas, gestão pública e direitos fundamentais. Curitiba: CRV, v. 5, 2015.

PICORNELL-LUCAS, Antonia. La realidad de los derechos de los niños y de las niñas en un mundo en transformación. A 30 años de la Convención / The reality of children's rights in a changing world. 30 years after the Convention. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 1176-1191, jun. 2019. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/40095>. Acesso em: 17 dez. 2019.

PINHEIRO, Regina Lúcia Emiliano; FARIA, Teresa Elizabeth Gurgel de. Orçamento e Fundo da Infância e Adolescência. In: OLIVEIRA, Íris Maria de; MEDEIROS, Antônio Agripina Alves de; MOREIRA, Maria Regina de Avila (orgs.). **Direitos da criança e do adolescente: defesa, controle democrático, políticas de atendimento e formação de conselheiros em debate**. Natal, RN: EDUFRN, 2014.

PHILOMENA, Gerson Luis de Boer. **Cultura do carvão em Criciúma-SC: a história que não se conta**. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc, Criciúma, 2005.

PRADO, Renata Lopes Costa. **A participação de crianças em pesquisas brasileiras das ciências sociais e humanas**. 2014. 180 f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-27112014-103246/pt-br.php>. Acesso em: 20 jun. 2019.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete et al (orgs.). **Serviço social e saúde**. São Paulo: Cortez, 2006. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf). Acesso em: 22 nov. 2019.

REGUILLO, Rossana. Ciudadanias Juveniles en America Latina. **Ultima Década**, n. 19, CIDPA, Viña del Mar, nov. 2003.

RODRIGUES, Hugo Thamir; LANGARO, Maurício Nedeff. Políticas públicas tributárias de indução ao uso de métodos alternativos à (re)solução de conflitos. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (orgs.). **Direito & políticas públicas V**. Curitiba: Multideia, 2012.

ROMÃO, Luiz Fernando de França. **Microssistema dos Direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ROSSETO, Geralda Magella de Faria; VERONESE, Josiane Rose Petry. Os direitos fundamentais da criança e do adolescente. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral e o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1185/1/Alexandre%20Sanson.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

SANTA CATARINA. **Lei 12.536, de 19 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/SC - e adota outras providências. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-12536-2002-santa-catarina-dispoe-sobre-o-conselho-estadual-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cedca-sc-e-adota-outras-providencias>. Acesso em 17 nov. 2019.

SANTA CATARINA. **Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina**. 2013. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+CGJ/9fd74fde-d228-4b19-9608-5655126ef4fa>. Acesso em: 01 jan. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In.: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos. **Proteção integral e proteção social de crianças e adolescentes: Brasil, políticas públicas e as cortes superiores**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos. VERONESE, Josiane Rose Petry. A eficácia jurídica dos direitos fundamentais sociais de crianças e adolescentes. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCHIRMER, Candisse; HAMMES, Jaqueline Machado. A participação popular como elemento intrínseco para a efetivação da cidadania. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (orgs.). **Direito & políticas públicas V**. Curitiba: Multideia, 2012.

SILVEIRA, Mayra; VERONESE, Josiane Rose Petry. Normas constitucionais de proteção à criança e ao adolescente: uma questão de eficácia ou de desrespeito? In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. p. 65-86. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Ismael Francisco de. **A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do Conselho Tutelar no Município de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SOUZA, Ismael Francisco de; SOUZA, Marli Palma. **O conselho tutelar e a erradicação do trabalho infantil**. Criciúma, SC: Unesc, 2010.

SOUZA, Ismael Francisco de. *Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente: uma perspectiva a partir do poder local*. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O reordenamento do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018a.

TAVARES, Patrícia Silveira. O conselho tutelar. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018b.

TAVARES, Patrícia Silveira. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018c.

TELES, Camila Figueira Sampaio; LIMA, Ranna Pereira. O direito menorista no Brasil e sua evolução histórica. **Webartigos.com Publicação de artigos e monografias**, 2014. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/o-direito-menorista-no-brasil-e-sua-evolucao-historica/127964/#ixzz45ZgfxalZ>. Acesso em: 26 out. 2018.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>. Acesso em: 14 jun. 2019.

UNESCO. **Relatório conciso**: relatório de monitoramento global de educação para todos – EPT 2006. Brasília, 2006. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144270\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144270_por). Acesso em: 06 jul. 2019.

UNICEF. Brasil. **Histórico**. [2006]. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/overview\\_9489.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.htm). Acesso em: 12 out. 2018.

UNICEF. Brasil. **Superando el adultocentrismo**. 2013. Disponível em: <https://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2012/12/UNICEF-04-SuperandoelAdultocentrismo.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

UNICEF. **Competências para a vida**: trilhando caminhos de cidadania. Ed. rev. [2018]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/competencias-para-vida-trilhando-caminhos-de-cidadania>. Acesso em: 13 jul. 2019.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 79, n. 1, jan./mar., 2013. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003\\_veronese.pdf?sequence=1](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003_veronese.pdf?sequence=1). Acesso em: 21 out. 2018.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no marco internacional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente**: novo curso, novos temas. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 79, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003\\_veronese.pdf?sequence=1](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003_veronese.pdf?sequence=1). Acesso em: 21 out. 2018.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.